

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE

L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 2 Juin 1908, à 1 h. 1/2

PAR

André MEYER

Président : M. CHAVEGRIN, professeur
Suffragants { *MM. LESEUR, professeur*
 JACQUELIN, professeur

PARIS V^e
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier

—
1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE

L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

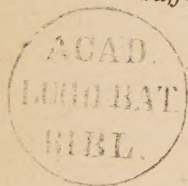
Présentée et soutenue le Mardi 2 Juin 1908, à 1 h. 1/2

PAR

André MEYER

Président : M. CHAVEGRIN, professeur

Suffragants { MM. LESEUR, professeur
JACQUELIN, professeur



PARIS V^e

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier

—
1908

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DE

l'Indemnité parlementaire en France

PRÉFACE

La loi du 24 novembre 1906, en portant à 15.000 fr. l'indemnité annuelle des députés et des sénateurs fixée à 9.000 francs par les lois des 2 août et 30 novembre 1875 a donné un regain d'actualité à une des questions les plus intéressantes de notre droit constitutionnel. Ce n'est pas que dans les sociétés démocratiques, le principe même de cette indemnité soit aujourd'hui discuté ni même discutable. Tous les bons esprits reconnaissent que si la gratuité absolue des fonctions électives peut s'expliquer jusqu'à un certain point dans une société aristocratique fondée sur la naissance ou la richesse, elle ne peut se justifier dans une république démocratique dont l'égalité est la base : elle aurait pour résultat d'exclure du gouvernement de leur pays des

citoyens très capables et très expérimentés. M. Duguit dans son savant *Manuel de Droit public français* fait très bien ressortir cette idée : « Dans un régime démocratique le principe de l'indemnité parlementaire n'est pas sérieusement contestable. Il faut que tout citoyen riche ou pauvre puisse être envoyé au Parlement ; autrement la liberté du choix des électeurs n'est plus complète et, d'autre part, on s'expose à priver le pays du concours d'hommes très distingués auxquels leur absence de fortune ne permettrait pas d'abandonner leurs affaires ou leur profession pour venir siéger au Parlement (1). »

Ce n'est pas non plus que le sujet n'ait été maintes fois traité soit dans des articles de revues, soit dans des ouvrages spéciaux, soit surtout dans les discussions des Assemblées législatives où les arguments favorables ou hostiles à l'indemnité parlementaire ont été dans plusieurs circonstances développés avec toute l'éloquence et toute l'ampleur qu'ils méritaient.

Toutefois il nous a semblé que la matière était si vaste, si curieuse à étudier au point de vue historique, aussi bien qu'au point de vue juridique, qu'il n'était peut-être pas inutile, à un moment où l'opinion paraît se passionner pour cette question, de rechercher les origines de l'indemnité parlementaire, d'en étudier les caractères dans notre ancien droit et dans notre droit

1. Duguit. *Manuel de droit public français*, p. 803. Paris, 1907.

moderne, et de tirer de cet examen quelques conclusions intéressantes.

Nous serons ainsi amené à découvrir que l'indemnité parlementaire en dépit de son nom même n'est pas une indemnité, c'est-à-dire un remboursement de dépenses, mais un véritable salaire, et qu'elle doit comme tel être soumise aux lois économiques du salaire, varier avec le coût de la vie, correspondre aux besoins de l'existence ; qu'en un mot, dans les sociétés modernes, le député est payé de la même façon que le fonctionnaire dont il se rapproche de plus en plus, et que son traitement devrait être soumis aux mêmes règles en ce qui concerne la saisissabilité, le cumul, le paiement.

Nous verrons aussi qu'un lien intime existe entre le mandat législatif confié au député et l'indemnité qu'il touche, et que du moment qu'aujourd'hui le député d'une circonscription donnée n'est pas le mandataire de cette circonscription, mais le représentant de la France entière, il est juste qu'il soit payé par la France entière sur le budget de l'Etat, au lieu d'être payé comme il l'était dans notre ancien droit, par les mandataires de son bailliage.

Notre étude se bornera à la France. Ce n'est pas que la question ne donne lieu dans les constitutions étrangères à des observations juridiques et historiques du plus haut intérêt. A tort ou à raison, il nous a semblé qu'il était préférable de nous cantonner dans notre pays. Cette méthode nous permettra d'examiner d'une façon plus

complète et plus impartiale le problème au point de vue national ; elle aura aussi l'avantage de nous prémunir contre les conclusions trop rapides et par cela même dangereuses que pourrait nous suggérer l'étude des institutions étrangères souvent différentes des nôtres par leur esprit.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DE L'INDEMNITÉ PARLE- MENTAIRE DEPUIS L'ANCIEN RÉGIME JUSQU'A NOS JOURS

CHAPITRE PREMIER

L'indemnité parlementaire sous l'ancien régime

L'indemnité parlementaire sous l'ancien régime ne ressemblait pas à ce qu'elle est de nos jours. Aujourd'hui le député n'est pas, juridiquement parlant, le mandataire de ses électeurs. Sans doute l'expression de *mandataire* appliquée au député et celle de *mandat* appliquée à sa fonction se retrouvent souvent dans les discours des hommes politiques et dans les textes législatifs eux-mêmes, seulement, ainsi que le fait judicieu

sement observer M. Esmein (1), l'emploi de ces mots en notre matière est un accident des plus fâcheux qui a singulièrement contribué à troubler les idées.

En réalité le député n'est pas un mandataire, mais un simple représentant ; nous aurons l'occasion de revenir longuement sur cette conception qui a une importance capitale, mais il est bon au début même de cette étude de la mettre en lumière. Le député a une personnalité propre, indépendante ; il représente le peuple tout entier, mais sans en être l'esclave ; il décide souverainement au nom du peuple qui est censé vouloir par sa volonté et parler par sa bouche. Avant d'agir il n'est pas obligé de consulter la nation parce que, n'étant pas un simple mandataire, il a une liberté entière d'action. Ces conséquences découlent de sa qualité de représentant de la souveraineté nationale ; s'il en était autrement, il serait un simple fonctionnaire, un simple agent d'exécution. C'est cette idée que Barnave exprimait en termes fort justes devant l'Assemblée Constituante dans la séance du 10 août 1791 : « Dans l'ordre et les limites des fonctions constitutionnelles, disait-il, ce qui distingue le représentant de celui qui n'est que simple fonctionnaire public, c'est qu'il est chargé dans certain cas de vouloir pour la nation, tandis que le simple fonctionnaire public n'est jamais chargé d'agir que par elle. »

1. Esmein. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 3^e édition, p. 207.

Dans nos anciens Etats Généraux, la conception était entièrement différente. Le député aux Etats Généraux, simple délégué, était dans son bailliage le mandataire, soit du clergé, soit de la noblesse, soit du tiers état. Ses pouvoirs, au lieu d'être indéfinis, étaient strictement limités par la procuration qu'il avait reçue et il ne pouvait, sous aucun prétexte, les dépasser.

La conclusion logique qu'il nous faut tirer de cette double observation est que, tandis que le délégué aux états généraux recevait de ses mandants, à titre de mandataire, une simple indemnité en remboursement des dépenses qu'il avait faites, aujourd'hui le député touche un traitement qui, en dépit de la qualification que lui donnent les textes, est un véritable salaire ; d'autre part, ce traitement, il le reçoit, non pas de ses électeurs à l'égard desquels il n'a pas d'obligation juridique, mais de la nation tout entière dont il est le représentant.

Ces principes étant posés, il importe de rechercher comment s'est faite cette évolution. Il n'est pas utile de retracer ici, pour la compréhension de notre sujet, les origines de l'histoire des Etats Généraux. Les principaux caractères de cette institution politique, les formes dans lesquelles se sont faites les nominations ou les élections des membres du clergé, de la noblesse ou du tiers état sont trop connus pour qu'il soit nécessaire de nous y arrêter. Il nous paraît préférable, sans nous attarder sur des questions qui ont fait d'autre part l'ob-

jet d'œuvres si intéressantes, d'aborder immédiatement l'étude du mandat législatif dans notre ancien droit.

A. — *Le mandat législatif dans notre ancien droit*

Lorsque l'on étudie, à un point de vue général, ce que peuvent être les rapports entre l'élu et les électeurs, l'on constate que ces rapports peuvent se régler de deux façons : ou bien l'élu sera seulement le porte-parole de la collectivité qui l'a désigné, et son rôle consistera à proposer les vœux qu'il est chargé de transmettre et à voter conformément aux instructions qu'il a reçues. Ou bien, au contraire, une fois nommé, il aura le droit de prendre telle résolution qu'il lui plaira et de déposer telles propositions qu'il croira utiles, n'ayant d'autre maître que sa conscience.

Le premier de ces systèmes fut celui de nos Etats Généraux.

Montesquieu (1) dans son *Esprit des Lois* fait remarquer combien il est ridicule de prétendre décider des droits des royaumes, des nations et de l'univers par les mêmes maximes sur lesquelles on décide entre particuliers d'un droit pour une gouttière. C'est qu'il existe, en effet, des différences essentielles entre le droit public et le droit privé, et il est tout aussi faux d'assimiler, en

1. Montesquieu. *Esprit des Lois*, chap. XVI, p. 26.

raison pure, le député à un mandataire ordinaire que le fonctionnaire à un employé privé.

Malheureusement les principes de notre droit public n'ont été dégagés qu'à une époque relativement récente, et ils ne le sont pas encore d'une façon aussi complète qu'on le désirerait. Trop souvent le juge, en l'absence de textes formels, emprunte au droit privé des solutions dont l'expérience ne tarde pas à démontrer la pauvreté. A plus forte raison devait-il en être de même dans notre ancien droit, à une époque où tous les pouvoirs se confondaient dans la personne du Roi. Il était dès lors naturel que les rapports du député avec ses électeurs fussent tranchés, conformément aux principes du droit privé, d'après les règles du mandat.

Au reste cette solution ne se justifiait pas seulement au point de vue de la logique, mais aussi par des considérations historiques.

Dans les premiers temps, lorsque la Royauté convoquait les Etats Généraux, elle s'adressait soit à des collectivités existantes et déjà reconnues qui constituaient de véritables personnes publiques, soit à des barons et à des prélats. Ces derniers s'arrogèrent de très bonne heure le droit de se substituer un procureur, et il est bien évident que ce procureur ne pouvait avoir que les droits que son mandant voulait bien lui confier. Il en était de même du député des Bonnes Villes.

Au xvi^e siècle, lorsque la représentation devint élective pour les trois ordres, ce caractère se maintint. Les

députés de la noblesse, du clergé et du tiers-état continuèrent à être considérés comme les mandataires de leurs commettants. En conséquence étaient-ils chargés seulement de présenter au roi des vœux et doléances exprimés dans des cahiers, que leurs mandants avaient soigneusement rédigés après plusieurs délibérations. Mais s'ils n'étaient en théorie que de simples porte paroles, esclaves des instructions qu'ils avaient reçues, il ne faudrait pourtant pas pousser cette théorie à l'extrême. En réalité ils avaient une certaine initiative, ne serait-ce que dans la mission qui leur incombait d'examiner tous les cahiers de bailliage, de les concilier, et d'en extraire les traits essentiels, afin de leur donner un caractère de généralité. A cet égard ils se rapprochaient de nos députés actuels. Il faut même remarquer que leur rôle était sur ce point d'autant plus important que les délibérations dans les Etats Généraux avaient lieu par ordre. Les Etats Généraux étaient un Parlement composé de trois Chambres qui constituaient autant de personnes morales et dont l'accord souvent difficile à obtenir était indispensable pour entraîner un vote. La nécessité de cette unanimité avait été une conquête du tiers : cet ordre qui supportait seul la charge de l'impôt, devait naturellement redouter que le clergé et la noblesse, désintéressés dans la question, n'accordassent trop facilement à ses dépens les subsides réclamés par la royauté.

En outre, de plus en plus, le Roi prit l'habitude de

donner dans ses lettres de convocation des instructions aux électeurs, leur enjoignant de donner aux députés des mandats généraux, afin que les affaires du royaume ne fussent pas interrompues par des difficultés locales et particulières. C'est ainsi qu'aux états de Blois de 1576, les lettres royales de convocation portaient : « pour entendre (les députés) leurs plaintes et doléances, et ensemble les moyens qui leur sembleront les plus propres et les moins dommageables pour entretenir notre Etat de manière suffisante ». Cette formule était souvent, du reste, une précaution inutile, et n'empêchait pas les députés d'opposer une fin de non-recevoir basée sur l'absence de mandat aux demandes de la royauté. Aux états de 1560-1561, les Etats refusèrent d'examiner les questions financières qui leur étaient soumises par le roi, parce que leur mandat précis ne comportait aucun pouvoir à ce sujet. De même aux états de 1576-1577, comme l'assemblée du clergé discutait s'il y avait lieu d'accorder au roi de nouveaux subsides, plusieurs députés prirent la parole, et déclarèrent qu'ils n'avaient pas le droit, en l'absence de toute disposition de leurs cahiers, de satisfaire à ce désir du souverain, le seul mandat qui leur avait été conféré étant de réclamer expressément la suppression ou la diminution des impôts existants (1).

1. *Journal de G. de Taix*. Pièces justificatives de la tenue des états, II, p. 348.

Des observations qui précèdent, il résulte que le mandat impératif était la règle en France sous l'ancien régime. Il en fut, du reste, ainsi pendant longtemps en Angleterre où les députés de la Chambre des communes, furent les députés particuliers des comtés et des villes.

Le mandat civil applicable aux députés aux Etats Généraux, devait normalement engendrer pour eux les mêmes conséquences que pour un simple particulier. C'étaient les suivantes ;

Du moment que le mandat est un contrat synallagmatique imparfait par lequel une personne, se charge envers une autre de gérer une ou plusieurs affaires sans avoir à supporter les frais de sa gestion (1), il doit en résulter pour le mandataire l'obligation de rendre compte, et il peut en résulter pour le mandant l'obligation de rembourser au mandataire les dépenses qu'il a faites.

Les obligations du mandataire sont de trois sortes : exécuter le mandat, rendre compte, répondre de son dol et de sa faute lourde ; nous les retrouvons toutes les trois à la charge du député aux Etats Généraux :

1° *Il devait en premier lieu exécuter la mission* qu'il s'était engagé à remplir. A moins de maladie ou d'empêchement de force majeure, auquel cas il était obligé de faire constater la chose pour dégager sa responsa-

1. Accarias. *Précis de droit romain*, t. II, p. 526.

bilité (1), il était tenu de ce devoir d'une façon très stricte, sous peine de dommages-intérêts. Aussi le député restait-il en communication constante avec ses électeurs afin de pouvoir leur demander des instructions précises, le cas échéant ;

2° *Il était tenu de rendre compte.* Cette formalité avait lieu après la clôture des états. Aux états de 1576, nous voyons MM. Bigot et Le Seigneur, à leur retour de Blois, se rendre aussitôt à l'échevinage pour expliquer et justifier leur conduite à l'Assemblée nationale (2) ;

3° *Enfin il était responsable de son dol et de sa faute lourde.* Cette responsabilité était sanctionnée par le *désaveu*. Toujours aux mêmes états de 1576, Bodin fut l'objet de la part de ses collègues d'une proposition de désaveu basée sur ce qu'il avait réclamé le maintien de *l'Edit de Pacification*, alors que ses électeurs n'admettaient en France que le culte catholique. Il eut de très grandes peines à se disculper (3).

1. Bourquelot. *Mémoires de la Société des Antiquaires de France*, t. XVI, p. 498.

2. *Archives de Rouen*. Série G. Voir aussi, en ce qui concerne les mêmes états et à l'occasion des députés de la Ville d'Amiens, Augustin Thierry. *Documents inédits sur l'histoire de France*, t. II, p. 861.

3. Les députés avant de partir aux états juraient d'agir au mieux des intérêts de leurs commettants. Nous en voyons la preuve dans le *Journal des états généraux de France* tenus à Tours en 1484, de Jehan Massein : « Personne ne devrait être étonné ni formalisé de ce que, ayant reçu « le mandat du peuple, s'étant chargés de sa cause et ayant juré de le « soutenir, ils le défendaient selon leurs forces, principalement au sujet

Le mandat étant un contrat synallagmatique imparfait pouvait aussi engendrer des obligations à la charge du mandant. La principale était d'indemniser le mandataire de toutes ses dépenses légitimes, c'est-à-dire de toutes celles qui avaient été faites conformément à la procuration qu'il avait reçue (2).

Ces principes étant rappelés, demandons-nous comment ils ont été appliqués dans notre ancien droit aux représentants de trois ordres aux états généraux, en ce qui concerne l'indemnité parlementaire.

B. — *De l'indemnité accordée aux députés
aux états généraux*

Le député étant assimilé à un mandataire privé n'avait droit à aucun salaire en vertu de cette règle que le contrat de mandat est gratuit. Mais, toujours, en conformité des principes du mandat, s'il ne pouvait prétendre à aucune rémunération pour sa peine, il ne devait pas souffrir de l'exécution de son mandat. La justice voulait qu'il fût indemnisé de ses frais et de ses dépenses. D'autre part, comme la gratuité est de la *nature* du mandat, mais non de son *essence*, rien n'empêchait

« de l'impôt des tailles qui, établi d'abord à cause de la guerre, paraissait devoir cesser avec la guerre... » (p. 414).

2. Une autre obligation importante des mandants était de s'engager à exécuter les engagements que prendraient leurs mandataires en leur nom. Ils promettaient de s'en rapporter aux décisions prises par ceux-ci ; les nobles et les monastères allaient même jusqu'à s'y engager sous l'hypothèque de leurs biens.

qu'une convention spéciale n'intervînt entre les électeurs et le député, stipulant un salaire au profit de ce dernier.

Telle fut certainement la solution adoptée au xvr^e siècle, à l'époque où les Etats Généraux ont atteint, en quelque sorte, leur perfection, mais il semble bien qu'à l'origine de ces assemblées, dans la première moitié du xiv^e siècle, la conception fût quelque peu différente.

A cette époque, le roi convoquait directement les barons et les prélats, pour leur demander conseil. Ceux-ci étaient tenus de ce droit féodal et s'exposaient à des peines sévères s'ils cherchaient à s'y soustraire. Il était tout naturel que le roi prit à sa charge leur nourriture pendant tout le temps de la session, par courtoisie. Cette dépense ne pouvait pas être très élevée, puisque les sessions ne duraient d'ordinaire que deux ou trois jours et se prolongeaient rarement au-delà d'une semaine. Quant à leurs dépenses de voyage, elles ne leur étaient pas remboursées par le roi. Les seigneurs, laïcs et ecclésiastiques qui représentaient leurs vassaux, leurs roturiers, leurs serfs pouvaient rentrer facilement dans leurs débours.

Pour les procureurs des villes, la règle semble avoir été différente dès cette époque, et le roi tenait la main à ce que les députés fussent régulièrement payés par leurs mandataires. C'est ainsi que le 6 mai 1308, Philippe le Bel adressait de Tours des instructions formelles au sénéchal de Beaucaire en vue de faire payer par

tous les habitants de Bagnol au diocèse d'Uzès les procureurs que cette ville avait envoyés aux états généraux.

Mais, à partir du jour où le système de la représentation se généralisa pour tous les ordres, c'est-à-dire dès la fin du ^{xiv}^e siècle, il devint juste que les commettants indemnisassent leur mandataire de leurs dépenses.

Avant de rechercher quel était le montant de cette indemnité, sur qui et comment elle était perçue, il n'est pas inutile d'indiquer les arguments par lesquels on peut démontrer que le député aux Etats Généraux ne recevait pas d'indemnité comparable à celle qu'il reçoit de nos jours.

M. Hervieu (1) dans ses savantes recherches sur les premiers Etats Généraux les groupe sous cinq chefs :

1° On ne trouve dans aucun document, même dans les procurations aux Etats Généraux ou dans les comptes de l'échevinage de Reims, mention des sommes affectées au paiement des procureurs.

2° On ne découvre pas davantage dans les procès-verbaux des élections qui nous ont été conservés ou dans les chroniques du temps l'indication que tels ou tels candidats aient recherché avec acharnement, à l'Assemblée du bailliage, la mission de représenter leurs collègues ;

3° Il est très rare, même dans les villes les plus démocratiques du Nord, que le tiers délègue aux états généraux des artisans, des gens ayant besoin de leur

1. Hervieu, *Recherches sur les premiers états généraux*, p. 45.

salaire quotidien pour vivre. La plupart du temps, ce sont des avocats, ou des fonctionnaires royaux qui sont choisis de préférence à tous autres.

4° Au lieu de comprendre comme aujourd'hui la durée d'une législature, c'est-à-dire plusieurs années, les fonctions des députés aux Etats Généraux étaient essentiellement temporaires. Elles ne duraient que quelques jours. Il était naturel dès lors qu'elles ne fussent pas rétribuées, puisqu'elles n'entraînaient pas pour le député de changement dans sa situation ;

5° Enfin l'obligation pour les villes de payer les frais nécessités par l'envoi d'un député aux Etats était suffisamment lourde pour qu'elles se dispensassent de lui payer un salaire quelconque. Aux états de 1484 un certain Barthélemy de Villars fut choisi comme député suppléant parce qu'il devait faire un voyage à Tours à l'époque de la tenue des Etats pour ses affaires personnelles et qu'ainsi on pouvait lui donner une indemnité moindre que celle que réclamerait un autre élu.

Cependant, quelquefois, les députés du tiers ne se contentaient pas de la distinction enviable de représenter leurs mandants auprès du Roi côte à côte avec les prélats et la noblesse, et stipulaient en sus du remboursement de leurs dépenses un véritable salaire. Aux états de 1484, Jehan de Sainst-Delys, licencié ès lois et bachelier en décret, avocat et conseiller au siège du bailliage d'Amiens, prétextant le préjudice que lui causerait un déplacement de quelques jours, déclara qu'il

n'accepterait ses fonctions qu'à la condition de toucher un salaire de 4 livres 16 sous par jour qui lui fut, en effet, alloué et payé.

a) *Par qui est due l'indemnité.* — L'indemnité est due par le mandant, conformément aux principes du droit civil. L'application de cette règle conduisait à la conclusion suivante : le clergé payait ses représentants, la noblesse les siens et le tiers qui avait aussi ses députés aux Etats Généraux qu'il devait indemniser n'avait pas à supporter les frais de députation des deux autres classes. Cette indemnité était payée dans chaque bailliage, le bailliage étant la circonscription territoriale dans laquelle se faisaient les élections. De même, et bien que nous ne possédions que peu de documents à ce sujet, il est bien évident que les délégués chargés par les petites paroisses de porter leurs doléances à la ville chef-lieu, étaient remboursés de leurs dépenses par leurs mandants, et qu'une semblable règle s'appliquait aux délégués de la ville chef-lieu à l'assemblée de bailliage.

Seulement le principe même de l'obligation à l'indemnité ne fut pas sans donner lieu au moins dans une circonstance à de sérieuses difficultés et à de vives discussions. Nous faisons allusion aux états de 1484.

La régente Aune de Beaujeu avait voulu donner aux Etats qu'elle avait convoqués à Tours un caractère national qu'ils n'avaient pas encore eu. Elle y parvint en admettant pour la première fois la participation du

plat pays au choix des députés, et en faisant élire dans la plupart des bailliages les députés non par leur ordre respectif, mais par les trois ordres réunis, de sorte que les nobles, les ecclésiastiques et les bourgeois qui furent délégués à Tours étaient à la fois dans le bailliage les représentants des trois ordres.

Ce système si différent de ceux qui avaient été employés jusqu'alors donnait au bailliage une importance qu'il n'avait jamais eue, et l'on pouvait dire dans un certain sens que c'était le bailliage qui députait tant de représentants pour la Noblesse, tant pour le clergé et tant pour le tiers-Etat. De là à prétendre que le véritable mandant était le bailliage, il n'y avait qu'un pas. Certains députés le franchirent et cela à l'occasion même de l'indemnité parlementaire. Voici dans quelles circonstances :

Dans les derniers jours des états plusieurs députés adressèrent au chancelier et au Conseil une demande à l'effet d'être taxés pour leurs journées de présence.

Guillaumé Boulle, docteur en théologie et doyen de l'église de Noyon, fit remarquer à ce sujet que tout travail méritait salaire, que lui et ses collègues avaient été convoqués par édit du roi et avaient été obligés de supporter de très lourdes dépenses à raison de la longueur inaccoutumée de la session.

Le principe de la taxation par le roi ne pouvait faire l'objet de difficultés, mais qui devait payer en fin de compte les indemnités qui seraient allouées en cette

occasion aux députés ? Le *Journal de Masselin* nous fournit à ce sujet des détails très intéressants au sujet de la discussion qui s'éleva sur cette question importante (1).

Un député du tiers, avocat de Troyes, dont le nom ne nous a pas été conservé, plaida avec éloquence la cause du peuple. Il insista sur ce fait qu'il serait souverainement injuste de mettre le paiement des indemnités du clergé et de la noblesse à la charge du peuple qui nourrissait tous les habitants du royaume et dont le dénuement était extrême : « Or, dit-il, il paraît juste que les hommes envoyés aux états par l'église pour traiter les affaires qui la concernent soient payés des biens dont elle abonde. Nous en dirons autant des nobles, persuadés que le pauvre tiers-état en aura assez d'entretenir, tant bien que mal ses députés, et qu'on commettrait injustice à son égard, si la noblesse et le clergé traitaient, à ses frais, leurs intérêts particuliers, injustice d'autant plus indigne d'eux, que ce serait ainsi contraindre les plus pauvres à faire l'aumône aux plus riches. »

Il observe que dans plusieurs provinces les gens des trois ordres ont accordé séparément un traitement à leurs députés, qu'il en a été notamment ainsi : au Poitou où Mgr l'évêque de Poitiers, député aux états généraux, pour subvenir à ses dépenses et à celles des

1. *Journal de Masselin*, p. 495 et suivantes. « Documents inédits sur l'histoire de France. »

autres ecclésiastiques élus par sa sénéchaussée, s'est assuré avant son départ du consentement de tout son diocèse, et a établi et levé une taxe sur les curés, les prieurs et les abbés qui en dépendaient. Il conclut en demandant que la répartition de l'indemnité soit si égale qu'un député ne porte point la charge de son collègue et qu'elle n'incommode personne.

Cette thèse qui s'appuyait sur les précédents provoqua une très vive riposte de la part de Philippe de Poitiers, député de la noblesse. Après avoir fait remarquer que contrairement aux allégations du précédent orateur le clergé et la noblesse ont défendu énergiquement aux Etats la cause du pauvre peuple, il ajoute, faisant allusion aux députés du tiers : « Mais pourquoi les autres réclament-ils si vivement la défense du peuple à titre de privilège exclusif ? Il semble, à les entendre, qu'ici les ecclésiastiques ne se sont occupés que d'affaires d'Eglise, les nobles d'affaires de guerre et eux seuls d'affaires de celles de la nation, sans le concours d'autrui, enfin que sa reconnaissance et son argent n'appartiennent qu'à leur zèle.

« Mais qu'ils regardent, je les en prie, qu'ils regardent et lisent d'un bout à l'autre le contenu de leur procuration ; il leur prouvera que les ecclésiastiques et les nobles ne sont pas moins qu'eux les mandataires du peuple. Il faut qu'ils en soient convaincus et qu'ils en conviennent malgré eux : car tous les députés sont censés tenir leurs pouvoirs de tous les électeurs réunis des trois Etats, et

chacun n'est pas réputé tenir les siens seulement de l'ordre qui l'a nommé. »

Poursuivant son discours, il observe que personne n'ignore la division des Etats et des membres de la nation ; que par cette division il est donné au clergé de prier pour les autres, de conseiller, de prêcher ; à la noblesse de les protéger par les armes ; et au tiers-état de nourrir et d'entretenir les nobles et les gens d'église, au moyen des impôts et de l'agriculture. Il cite en faveur de sa thèse un argument qu'il considère comme décisif. Tous les ans, dans les provinces de la Normandie et de la langue d'Oc, on convoque des assemblées d'état, ce qui est un usage observé dans ces pays depuis des siècles ; or dans ces assemblées, le peuple a toujours indemnisé ses représentants sans distinction d'ordres.

Comment d'ailleurs contraindre la noblesse à payer : « Le clergé pourra amener ses subordonnés à payer ceux qui les représentent. Il sera aussi aisé de contraindre les gens du peuple, mais je ne vois pas comment les nobles y seraient contraints. Que dis-je ? Je ne doute aucunement que si l'on veut exécuter la mesure, ils ne la repoussent vivement et justement, car pour défendre l'Etat, ils ont appris à donner non de l'argent, mais des coups de lance. » (1).

1. *Journal de Masselin*, p. 507 et suiv.

La thèse soutenue avec éloquence par l'orateur de la noblesse se ramenait en somme aux idées suivantes :

1° Le peuple n'est pas seulement représenté aux Etats par les députés du tiers, mais aussi par ceux du clergé et de la noblesse ;

2° Dans les élections d'où sont sortis les Etats de 1484, les députés, à quelque ordre qu'ils appartiennent, sont censés tenir leurs pouvoirs de tous les électeurs des trois ordres, d'où cette conclusion qui paraît s'imposer que le véritable mandant est le bailliage, personne morale ;

3° Il faut étendre au bailliage les règles applicables à la France dont il n'est qu'une division, Or, que voyons-nous en France ? Ceci, c'est que chaque ordre remplit un rôle spécial dans l'Etat. Le clergé prie, conseille, prêche ; la noblesse protège le royaume contre les attaques du dehors ; le tiers nourrit ses défenseurs et ses conseillers ; n'est-il pas dès lors naturel qu'il supporte les impôts qui seront levés pour indemniser les députés.

Il faut reconnaître que ce raisonnement, bien qu'aboutissant à des conséquences très dures pour le tiers, cadre parfaitement avec le système d'élection adopté en 1484, combiné avec la conception qu'on se faisait dans notre ancien droit des rôles différents des trois ordres. Pourtant la solution proposée par Philippe de Poitiers ne triompha pas, non pour des raisons de droit, mais uniquement pour des considérations d'humanité.

Le chancelier, dans sa réponse aux députés du tiers, exprime le souhait que le conseil du roi ne réclame pour cette fois au tiers que les sommes dues à ses représentants, mais il a bien soin d'ajouter que ce serait là une mesure exceptionnelle qui se justifierait par l'état de dénuement dans lequel se trouve le peuple. « Je ne disconviens pas que cette charge appartient de droit commun au peuple mais en cette occasion la commisération et l'équité l'emporteraient sur le droit commun. » (1). Le conseil du roi se laissa également convaincre par ces considérations de justice et chaque ordre supporta les frais de ses députés.

Dans les états qui suivirent, les élections n'eurent plus lieu en commun et la question ne se posa pas de la même façon. Elle fut résolue conformément à la tradition (2).

b) *Du montant de l'indemnité.* — L'indemnité due aux députés, pour conserver son caractère d'indemnité

1. *Journal de Masselin*, p. 509-511.

2. Pourtant aux états de 1577, la noblesse et le clergé essayèrent encore de faire supporter par le tiers leurs frais de députation, mais celui-ci, instruit par les précédents s'était organisé pour la défense, et, à deux reprises différentes, le 3 janvier et le 16 septembre 1577, il protesta énergiquement contre les prétentions des ordres privilégiés (voir *Journal de Bodin*, III, n° 45, p. 300 et p. 330). L'article 443 de son cahier de doléance relate ainsi sa protestation : « Plaise à votre Majesté ordonner que les frais et vacations de chacun ordre seront pris et levés particulièrement sur chacun d'eux et que l'un d'iceux ne sera contribuable pour l'autre en toutes assemblées d'états, tant généraux que spéciaux. » (Augustin Thierry. *Documents inédits*, II, p. 863). Cette fois là thèse du Tiers triompha.

devait représenter strictement les dépenses réellement effectuées. Ces dépenses étaient de différentes natures. Elles comprenaient les dépenses de bouche, les frais de voyage, la location des chevaux (à cette époque, les procureurs des trois ordres partaient tous à cheval), le paiement des valets.

En principe, il appartenait au mandant et au mandataire de débattre librement la somme à payer. Cependant, en fait, presque toujours, et il en fut notamment ainsi pour les derniers états généraux, le roi intervenait dans cette fixation, soit spontanément, soit à la requête des députés de tel ou tel ordre. Nous en avons un exemple à l'occasion des états de 1577.

Le 18 février 1577 l'assemblée du clergé décida de nommer une commission de cinq membres pour établir le compte de chacun, seulement elle laissa aux représentants la latitude soit de se rendre devant elle, soit de soumettre directement au chancelier leurs propositions.

Après s'être entourée de tous les renseignements nécessaires, la commission proposa les chiffres suivants par journée de vacation, depuis le moment du départ jusqu'au jour du retour.

Archevêques 25 livres tournois par jour.

Evêques 20 livres.

Abbés chefs d'ordre 15 livres.

Abbés, prieurs ou commandataires 12 livres 10 sous.

Chanoines des églises cathédrales 8 livres,

Chanoines des églises collégiales 6 livres (1).

Ces chiffres parurent exagérés au chancelier. Il fit savoir aux Etats Généraux qu'il trouvait excessives les indemnités proposées par le clergé. L'absence de documents précis ne nous permet pas de connaître le résultat du conflit qui s'était élevé entre le clergé et le chancelier, mais il est intéressant de noter que le montant de l'indemnité a probablement dû varier avec la qualité des députés et avec la durée de leur absence.

Au contraire, si nous considérons ce qui s'est passé dans ces mêmes Etats pour la noblesse et le tiers, nous constatons que le roi laissa aux baillis, sénéchaux ou états provinciaux le soin de statuer définitivement d'après les pièces qui leur auraient été fournies par les ayants-droit (2). C'est ainsi qu'une pièce relative aux députés de la noblesse des différents bailliages de Bourgogne nous apprend que le roi avait engagé les baillis à s'adjoindre pour ce travail de répartition, quatre ou cinq gentilshommes du bailliage : « Pour ce que, avant de procéder par vous à la taxe des députés, de ceux de la noblesse de notre pays de Bourgogne qui ont assisté à l'assemblée des états, il est très requis et nécessaire de vous prescrire la forme que nous entendons y être tenue

1. *Procès-verbal du clergé*, II. n° 41, p. 199.

2. Voir à ce sujet pour le tiers état une lettre adressée par Henri III, le 2 mars 1577, aux états de Bourgogne, relative à Pierre Jamin député du tiers-état au bailliage de Dijon. (*Pièces justificatives de la tenue IX*, n° 116, p. 298).

et gardée. Nous vous mandons par la présente que, appelez avec vous quatre ou cinq des plus anciens et notables de la noblesse de chacun de vos bailliages, vous procédiez à faire la taxe aux députés de ladite noblesse dudit pays, telle que en vos loyauté et conscience verrez être à faire, » (1).

Bien qu'il s'agisse ici d'un règlement de comptes entre particuliers, c'est-à-dire d'une matière essentiellement privée, l'intervention du roi s'explique par cette considération que le paiement des indemnités nécessitera presque toujours l'établissement d'une taxe spéciale. Quoiqu'il en soit, une très grande confusion règne sur ce point à raison du peu de documents que nous possédons, et il est impossible d'établir des règles précises. Ce qui paraît certain, c'est que l'intervention royale devient de plus en plus fréquente et efficace à mesure que nous avançons dans l'histoire des Etats.

Le montant de l'indemnité semble avoir beaucoup varié d'après les Etats. Nous avons indiqué quelles ont dû être approximativement les sommes allouées aux représentants du clergé, aux états de 1576. En 1484, l'indemnité fut fixée à 7 livres 10 sous pour les députés du tiers dans les villes du royaume, à 6 livres pour ceux *du plat pays*, et à 4 livres 10 sous pour les députés de la ville où siégeait l'assemblée.

Souvent les villes donnaient avant leur départ de l'ar-

1. *Pièces justificatives de la tenue*, IX, n° 118, p. 301.

gent à leurs procureurs, sauf à les obliger à rembourser dans le cas où ils n'auraient pas rempli fidèlement leur mandat.

La nécessité d'indemniser leurs mandataires était une véritable charge pour la noblesse et le clergé et surtout pour le tiers, et cette charge devait naturellement s'aggraver lorsque, à partir du xvi^e siècle, les sessions au lieu de durer quelques jours, se prolongèrent plusieurs semaines et même plusieurs mois. Aussi les convocations d'états généraux étaient souvent mal accueillies par les populations qui n'y voyaient que motifs à nouvelles taxations.

c) Des impôts établis pour le paiement de l'indemnité.

Ces impôts étaient perçus différemment selon qu'il s'agissait du tiers, du clergé et de la noblesse.

L'indemnité due par le tiers était remboursée aux députés au moyen de la taille ou plus exactement de suppléments à la taille qui correspondent à nos centimes additionnels. Une lettre de Henri III aux états de Bourgogne relativement au député de Dijon à l'occasion des Etats Généraux de 1576-1577 est intéressante à ce sujet : « Et la somme à laquelle vous trouverez mériter ladite taxe vous cotiserez et imposerez sur tout et chacun les manants et habitants dudit bailliage, selon le département de nos tailles, le fort portant le faible, le plus justement et également que faire se pourra, en la

manière et forme accoutumée, et icelle somme ferez lever » (1).

Pour le clergé, le procédé généralement employé consistait en un impôt réparti entre ses membres selon le mode de distribution des décimes ecclésiastiques.

Quant à la noblesse, elle payait ses frais par un impôt analogue à celui qu'elle supportait pour être exonérée du service de l'arrière-ban. Des difficultés s'élevèrent quelquefois à ce sujet. La principale se produisit à la suite des états de 1576-1577. Le roi considérant qu'un très grand nombre de fiefs nobles étaient tenus par des roturiers avait estimé que cette taxe devait être levée non pas sur les nobles seulement, détenteurs de fiefs, mais sur tous les *fiefs nobles*, sans faire de distinction entre la situation sociale de leurs possesseurs. Il invoquait pour justifier sa décision que si l'on imposait seulement les fiefs nobles possédés par les nobles, il en résulterait, étant donné le très grand nombre de fiefs nobles possédés par des roturiers, une surcharge considérable pour la noblesse (2).

Cette décision du roi souleva les protestations du tiers-état. Dans une lettre du 21 mars 1578, les maires, prévôts et échevins de la ville d'Amiens firent respectueusement observer au roi que les roturiers avaient acquis plusieurs privilèges, entr'autres d'être exempts

1. *Pièces justificatives de la tenue des états*. IX, n° 116, p. 298.

2. Thierry. *Documents inédits*., II., p. 863.

de *franc-fief, ban et arrière-ban* ; qu'aux états d'Orléans de 1560, ils n'avaient pas été appelés à participer aux frais de la noblesse ; que les gens du tiers-état n'avaient pas, aux dernières élections, fait partie des assemblées où les nobles avaient désigné leurs représentants ; qu'enfin ils avaient payé leurs propres députés et qu'il n'y avait pas de raison pour les obliger à payer deux fois.

Cette requête fut envoyée au Parlement qui donna le 16 avril 1578 l'avis suivant :

« Les advocats et procureur général du Roy en sa cour de parlement soubsignez, qui ont veu la requeste présentée au Roy par les majeur, prévost et eschevins de la ville et cité d'Amiens avec les pièces justificatives du contenu en laditte requeste à eux renvoyée le vingt et unième jour du mois de mai dernier pour advis à Sa Majesté sur le contenu d'icelle requeste ; sont d'avis sous le bon plaisir du Roy et correction de nos seigneurs de son privé conseil, attendu l'exemption des Manants et habitants de laditte ville d'Amiens de ban et d'arrière-ban, et que, par la commission dont coppie est attachée à laditte requeste, il n'est mandé taxer les fiefs, sinon ceux subjects audit ban et arrière-ban, que les fiefs tenus et possédez par lesdits manants et habitants en s'ont exempts, et aussi qu'ils ont contribué pour celui qui a été envoyé à Blois pour le Tiers-Estat, et qu'ils n'ont été recogneu par les notables ni appellez par eulx en leur Assemblée en laquelle le sieur de Brosse

a esté esleu et depputez, pour se trouver pour eulx en l'Assemblée desdits estats en la ville de Blois ;

« Que iceulx habitants d'Amiens ne peuvent estre tenus des frais faicts par ledit sieur de Brosse audict voyage de Blois, et ne doivent contribuer à iceulx frais. »

Le 23 avril, le conseil privé du roi prit une décision conforme :

« Veu par le Roy la requeste...

.....
« Ayant esgard audict advis et privilège desdicts majeur, prévost et eschevins, a ordonné qu'ils seront exempts de la taxe et cottisation des frais du voiage faicts aux derniers estats par l'estat de la noblesse du bailliage d'Amiens ; veult qu'ils en soient rayés ; faict inhibition et deffense de les y comprendre, et à tous huissiers et sergents de mettre ladite taxe et cottisation à exécution contre eux. »

C'était consacrer, sur un point spécial, le triomphe des prétentions du tiers et maintenir la tradition d'après laquelle chaque ordre doit supporter ses propres dépenses, mais n'a pas à contribuer aux dépenses des autres.

Si donc nous cherchons à résumer les règles de l'indemnité parlementaire dans notre ancien droit, nous pouvons dire que ces règles étaient gouvernées par la théorie du mandat civil ; que le député aux états généraux n'avait pas droit à moins d'une convention contraire — qui intervenait rarement — à un salaire, mais

au simple remboursement de ses frais et débours ; qu'en fin chaque ordre était tenu du paiement de ses mandataires propres, mais non des mandataires des deux autres ordres.

CHAPITRE II

L'Indemnité parlementaire depuis la Révolution

La théorie de notre ancien droit d'après laquelle le député est le mandataire de ses seuls électeurs devait disparaître avec la Révolution, le jour où le député fut considéré comme le représentant non plus d'un ordre ou d'un collège déterminé, mais de la France toute entière.

Les deux textes fondamentaux qui consacrent cette conception nouvelle si importante sont l'article 8 de la loi du 22 décembre 1789 ainsi conçu : « Les représentants nommés à l'assemblée nationale par les départements ne pourront être regardés comme les représentants d'un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements, c'est-à-dire de la nation tout entière », et l'article 7, section 3, chapitre I, titre III de la constitution du 3 septembre 1791 qui, sous une forme plus concise, est l'expression de la même idée : « les représentants nommés dans les départements ne seront pas les représentants d'un département particulier, mais de la nation entière et il ne pourra leur être donné de mandat ».

Il n'entre pas dans notre pensée de rechercher les causes si diverses de la transformation de la société française à la fin du xviii^e siècle. Il nous suffira de rappeler que cette transformation fut due surtout aux philosophes du xviii^e siècle et en particulier à J.-J. Rousseau.

Parmi les nombreuses théories émises par le philosophe de Genève, celle qui sans contestation possible exerça l'influence la plus profonde sur ses contemporains fut sa théorie si célèbre de la souveraineté nationale. Sans doute, Rousseau ne fut pas le créateur de cette théorie : nous la découvrons dès le Moyen Age dans les écrits de Jean de Salisbury et de Saint-Thomas, ébauchée il est vrai plutôt que développée ; nous la retrouvons aussi, admirablement exposée cette fois, aux Etats Généraux de 1448, dans les discours éloquents de Jehan Masselin et deux siècles plus tard dans le *Essay on civil government* de Locke, mais il était réservé à Rousseau de la présenter d'une façon complète et de lui donner toute l'ampleur qu'elle mérite.

Partant de cette idée que les hommes qui jouissaient dans l'état de nature d'une indépendance absolue ont mis fin à cette indépendance par une convention qui a créé une autorité supérieure aux volontés individuelles, l'auteur du *Contrat Social* en tire cette conclusion que la souveraineté ne réside ni dans l'organisation de la famille, ni dans la supériorité de certaines classes d'hommes sur les autres, ni dans la soumission d'un peuple

par la conquête, ni dans l'esclavage, mais dans la nation elle-même. (1),

Mais pour que ce contrat social qui va produire des effets si importants soit valable, il est nécessaire qu'il réunisse certaines conditions, sinon toutes les conséquences qui pourront en résulter seront nulles (1). Ce sont l'unanimité et l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté. C'est dire que la conception de Rousseau ramène à l'absorption de tous les individus par le peuple qui devient souverain, la souveraineté étant le droit pour le peuple de commander aux individus qui en font partie.

Cette souveraineté présente un certain nombre de caractères. Ils nous sont indiqués par l'article 1 du préambule, du titre III de la constitution de 1791 et par l'article 25 de la déclaration de 1793 (2) :

1° *Elle est une.* Cela veut dire qu'il ne peut exister qu'une seule souveraineté sur un même territoire, et

1. *Contrat social*, livre I, chapitre I, -V.

1. « Avant que d'examiner l'acte par lequel un peuple élit un roi, il serait bon d'examiner l'acte par lequel un peuple est un peuple ; car cet acte étant nécessairement antérieur à l'autre est le vrai fondement de la société. » (*Contrat Social*. Livre I, ch. V., p. 22).

2. *Constitution du 3 septembre 1791*. Art. 1, t. III : « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation : aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

Constitution du 24 juin 1793. Art. 25 de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen : « La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable. »

qu'une même personne ne peut être soumise qu'à une seule souveraineté.

2^o *Elle est indivisible.* Pourquoi ? Parce qu'elle émane d'une personne collective et que toute personne collective est nécessairement indivisible, d'où cette conséquence que nul dans l'Etat ne peut se prétendre investi d'une parcelle quelconque de la souveraineté, et que, d'autre part, aucune collectivité dans l'Etat ne peut non plus prétendre posséder une quote part de cette souveraineté. Ceci est la condamnation du *fédéralisme* et, en même temps, la condamnation du système des anciens Etats.

3^o *Elle est inaliénable.* Elle est en effet l'exercice de la volonté générale et le souverain qui n'est qu'un être collectif ne peut être représenté que par lui-même (3). S'il est possible au pouvoir de se transmettre, il n'en est pas de même de la volonté, et une nation qui aliénerait la souveraineté disparaîtrait comme nation. C'est une conception que l'on retrouve dans toutes les constitutions de la Révolution et qui est reproduite par la constitution de 1848.

4^o *Enfin elle est imprescriptible.* C'est là peut-être moins un principe nouveau qu'une conséquence même du principe d'inaliénabilité. Il rend impossibles les usurpations pouvant résulter d'une longue possession.

Appliquée à la lettre, la théorie de Rousseau aurait

3. *Contrat Social*. Ch. 1 du livre II.

conduit à des conséquences inadmissibles, notamment au *gouvernement direct*, et cela, non seulement en ce qui concerne le pouvoir *législatif*, mais aussi en ce qui concerne les deux autres pouvoirs, *l'exécutif* et le *judiciaire*. Or si le pouvoir législatif a pu être exercé dans l'antiquité directement par quelques républiques grecques et à Rome, à raison du petit nombre de citoyens faisant partie de l'Etat, s'il est encore exercé dans quelques cantons suisses par l'assemblée du peuple (*Landgemeinde*) , il n'est pas praticable sous cette forme dans les Etats modernes à cause de la grandeur du territoire et du nombre élevé des citoyens. A plus forte raison en est-il ainsi pour le pouvoir exécutif et pour le pouvoir judiciaire dont l'exercice exige une science du droit et des qualités spéciales que l'on ne peut trouver dans le peuple (1). Rousseau s'était d'ailleurs lui-même rendu compte de cette impossibilité matérielle. et il avait admis la nécessité d'assemblées délibérantes composées des élus du peuple ; seulement,

1. Nulle part l'idée de la souveraineté nationale et de la nécessité d'une représentation par délégation de la nation n'est plus nettement exprimée que dans la constitution du 3 septembre 1791 :

Titre III. Art. 2. La nation de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La constitution française est représentative : les représentants sont le corps législatif et le roi.

Art. 3. Le pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière qui sera déterminée ci-après,

Art. 4. Le gouvernement est monarchique : le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après.

Art. 5. Le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple.

s'inspirant de ce principe que la souveraineté ne peut être représentée pas plus qu'elle ne peut être aliénée, il avait conclu que les députés avaient bien le droit d'arrêter des projets de lois, mais qu'un vote du peuple était nécessaire pour transformer ces projets en lois véritables (2).

Montesquieu avait démontré déjà que le gouvernement direct conduisait à des conclusions aussi fausses que dangereuses et que le seul système compatible avec la liberté était le système représentatif qui fonctionnait en Angleterre à l'époque où il écrivait son célèbre *Esprit des Lois*.

Nos constitutions révolutionnaires, tout en adoptant la théorie de Rousseau d'après laquelle la souveraineté qui appartient au peuple seul, est *une, indivisible, inaliénable, imprescriptible* la corrigèrent par l'idée de la *représentation* qu'elles avaient puisée dans Montesquieu et qui venait d'être appliquée avec tant de succès dans la constitution américaine. Il en fut tout au moins ainsi dans les constitutions de 1791 et de l'an III, mais la constitution de 1793 qui, d'ailleurs, ne fut jamais appli-

2. « La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté générale ne se représente point : elle est la même ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc, ni ne peuvent être ses *représentants* ; ils ne sont que ses *commissaires* ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est pas une loi. Le peuple anglais pense être fort : il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien » (*Contrat social* ; livre III, chapitre XV).

quée, tout en admettant le principe de la représentation sans lequel aucun gouvernement n'est possible, organisa pour les lois qu'elle opposait aux décrets une sorte de *referendum* en harmonie avec les idées de Rousseau sur le gouvernement direct (1).

Qu'était-ce donc que ce principe nouveau de la *représentation* et en quoi se distinguait-il du principe du *mandat impératif* qui réglait dans notre ancien droit les rapports de l'élu et des électeurs ? Il nous faut développer à ce sujet des idées que nous avons seulement indiquées au début de notre étude :

Nous avons vu que dans les Etats Généraux, le député était le mandataire de ses électeurs. Il était désigné soit par la noblesse, soit par le clergé, soit par les délégués du tiers dans une circonscription donnée, et qui était généralement le bailliage. Entre ses électeurs et lui intervenait un contrat de mandat par lequel il était chargé de présenter au roi les vœux et les doléances exprimés dans les cahiers. Cela était tellement vrai que ce contrat était constaté par une procuration enregistrée

1. Sieyès fut à l'Assemblée Constituante le véritable vulgarisateur de la théorie de la représentation. Dans sa brochure, si célèbre du *tiers-état*, après avoir observé que la volonté d'une nation est le résultat des volontés individuelles comme la nation est l'assemblage des individus, il en tire cette conséquence que les Etats Généraux étant la seule assemblée élue par les citoyens, constituent le corps chargé par la nation d'exercer à sa place la puissance législative ; d'où cette autre conséquence que le député doit se considérer comme le procureur fondé du pays entier. Sieyès insiste encore sur cette idée que tous les représentants de la nation doivent se réunir dans une assemblée unique. On sait l'influence considérable que cette brochure exerça sur la marche des événements.

qu'avant de partir le député devait jurer de ne pas dépasser les pouvoirs qui lui étaient conférés, et que l'histoire nous offre des exemples nombreux de désaveux et même de révocations infligés à des mandataires assez hardis pour n'avoir pas exactement observé les instructions qui leur avaient été données.

Entre un pareil député et la nation, il n'y avait aucun lien ; il n'y avait même pas de rapport juridique entre lui et l'ordre dont il faisait partie. Il n'était pas le représentant de toute la noblesse, de tout le clergé ou de tout le tiers-état, mais seulement le mandataire de la noblesse, du clergé ou du tiers-état d'un bailliage. Conception étroite, bien peu dangereuse pour la royauté, mais aussi, il faut le dire, singulièrement prudente ! La conclusion logique qui devait se tirer et qui se tirait en effet de ce système était la mise à la charge des électeurs de l'indemnité due au mandataire. A ces électeurs seuls, et non aux électeurs de tout l'ordre, incombait le paiement de toutes les dépenses faites par leur délégué.

Il va sans dire que dans un pareil système, les députés aux Etats Généraux n'étaient pas des législateurs investis du pouvoir de faire des lois applicables dans toute l'étendue du royaume, mais de simples donneurs de conseils ou représentants des contribuables réunis pour exprimer des avis ou voter des subsides (1).

1. L'expression *vote de subsides* constamment employée par les historiens à propos des Etats Généraux n'est pas exacte. En réalité, d'après la théorie de la concentration des pouvoirs dans la personne du roi,

Le jour où le principe de la souveraineté nationale fut consacré par les textes avec son caractère d'*unité* et d'*indivisibilité*, le rôle des assemblées législatives se modifia du tout au tout. Elles ne furent plus des réunions de délégués des trois ordres convoquées à de longs intervalles, selon le bon plaisir du roi, sans droits bien définis, mais de véritables organes politiques armés du pouvoir de faire des lois au nom de la nation, se réunissant tous les ans à des époques fixes, et placées au-dessus du pouvoir exécutif puisqu'elles ne peuvent être dissoutes par lui.

En même temps, les anciens délégués aux Etats Généraux deviennent des représentants non plus de leur ordre, puisqu'il n'y a plus d'ordre, mais de la France tout entière. Sans doute, pour la nomination de ces représentants, le territoire sera divisé en circonscriptions nettement déterminées, pour l'établissement desquelles on tiendra compte tantôt de la population, tantôt de l'étendue superficielle, tantôt même du chiffret des impôts comme cela se fit dans la constitution de 1791, mais qu'on ne s'y trompe pas, ce sont là des divisions arbitraires. La décision qui sera prise par un collège électoral au sujet du choix d'un représentant sera l'expression non de la volonté de ce collège, mais de la

l'adhésion des députés aux Etats Généraux aux projets financiers de la royauté n'était pas indispensable pour l'assiette et la perception de l'impôt ; seulement la déclaration par les députés qu'ils acceptaient certains impôts liait leurs mandataires, en vertu des règles du mandata civil, et facilitait singulièrement le recouvrement de ces impôts.

volonté de la nation, et le député élu par une circonscription sera l'élu de la France. En d'autres termes les circonscriptions électorales sont créées uniquement pour la commodité des électeurs et les députés sont tous, au même titre, les représentants de la France, sans qu'il y ait lieu de les attribuer à tel ou tel collège.

Cette conception est donc l'opposé de la conception ancienne ; mais, où l'opposition nous paraît plus flagrante encore s'il est possible, c'est dans la comparaison même que l'on peut, faire entre le député aux Etats et le député à l'assemblée nationale.

Alors que le député aux Etats devait obéissance à ses électeurs, le député à l'assemblée nationale n'a pas le droit d'accepter de ses électeurs un mandat impératif. Pourquoi ? Parce qu'un collège électoral ne peut enpiéter sur le corps électoral tout entier de la nation dont il n'est en quelque sorte qu'une fraction. S'il donne des instructions à son député, s'il lui commande de voter dans tel ou tel sens, il porte atteinte à la souveraineté nationale elle-même (1).

1. M. Duguit indique très bien quelques-uns des inconvénients du mandat impératif ; « Au point de vue politique et pratique le système du mandat impératif est inadmissible. D'abord avec le mandat impératif on n'aurait ni les avantages du gouvernement direct, puisque le peuple ne serait pas directement consulté, ni ceux du gouvernement représentatif puisque les députés, liés par les instructions de leurs électeurs, ne pourraient pas apporter au pays le profit de leurs aptitudes spéciales, et on aurait les inconvénients de ces deux espèces de gouvernement. Enfin, il serait à peu près impossible d'assurer le fonctionnement du mandat impératif dans des conditions équitables. L'expérience prouve que dans le fait, ce prétendu mandat est donné par les comités plus ou moins influents

D'autre part, comme le représentant exerce les droits qui appartiennent à la nation, il doit avoir la même liberté d'action qu'elle. C'est ce qu'exprimait très bien Roederer devant l'assemblée constituante dans la séance du 10 août 1791 : « L'esprit de la représentation est que chaque individu représenté vive, délibère dans son représentant, qu'il ait confondu par une confiance libre sa volonté individuelle dans la volonté de celui-ci... Les députés au corps législatif sont non seulement représentants du peuple, mais encore représentants du peuple pour exercer un pouvoir représentatif, par conséquent égal à celui du peuple, indépendant comme le sien, tandis que les administrateurs ne sont représentants du peuple que pour exercer un pouvoir commis, un pouvoir subdélégué et subordonné. »

De cette conception nouvelle découle pour le député le droit de voter comme il l'entend, de déposer telles propositions de lois qu'il lui plait, de dire, d'écrire ou de faire dans l'exercice de ses fonctions ce qu'il juge bon sans qu'il puisse être recherché, accusé ou jugé en aucun temps pour ces actes.

Enfin, il n'est plus, comme il l'était dans l'ancien régime, susceptible d'être révoqué ou désavoué par ses électeurs auxquels ne le rattache aucun lien juridique.

d'une circonscription, lesquels souvent ne représentent qu'un nombre infime d'électeurs et n'ont d'autre autorité que celle qu'ils s'attribuent. » (Duguit *Droit constitutionnel*, p. 914).

Il ne faudrait pas, cependant, exagérer cette idée.

Il y a bien un rapport, entre les électeurs et le député, tout au moins un rapport de fait. Ce sont en effet tels électeurs qui ont nommé tel député, et les élections générales qui ont lieu à des périodes qui varient avec les constitutions, mais qui sont généralement assez rapprochées, ont pour but de leur permettre de renouveler à ce député ou de lui refuser leur confiance. Le sort du Député et aux mains des électeurs de sa circonscription, et il le sait d'ailleurs très bien puisque trop souvent nous le voyons sacrifier l'intérêt supérieur de la Nation à des considérations mesquines d'intérêt local. Mais le principe n'en reste pas moins entier, et l'élu d'une circonscription quelconque de la France est l'élu de la nation seule.

D'où cette conséquence logique qui devait se dégager de la théorie nouvelle, que le député étant le représentant de la Nation doit être payé par la Nation elle-même, conception qui est elle aussi l'opposé de notre ancien droit,

Il nous faut maintenant retracer les circonstances historiques qui, dans une matière aussi importante que la nôtre, ont si profondément bouleversé notre droit public.

A. Constitution du 3 septembre 1791

Dès l'année 1787 les finances publiques se trouvaient

dans un tel état de délabrement que le Roi Louis XVI se vit obligé, pour donner satisfaction à l'opinion publique, de convoquer une assemblée de Notables. Les décisions qui en sortirent ne produisirent aucun effet par suite du refus du Parlement de les enregistrer. La convocation des Etats-généraux, c'est-à-dire l'appel au pays, devenait le seul remède possible. Le Roi dut s'y résigner, et le 8 août 1788, il prenait un arrêté fixant au 1^{er} mai 1789 la tenue des Etats-généraux.

Aux termes de cet arrêté le nombre des Députés qui ne devait pas être inférieur à 1000 devait être établi en tenant compte de la population et des contributions de chaque bailliage ; d'autre part les députés du tiers devaient être égaux en nombre aux deux autres ordres réunis. C'est ce qu'on a appelé le doublement du tiers (1).

Les élections se firent d'après des règles assez semblables à celles qui avaient été observées jusqu'alors. Elles présentèrent néanmoins quelques particularités qu'il est bon de signaler.

Le principe de l'élection fut admis pour les Trois Ordres, mais les ecclésiastiques possédant bénéfice et les nobles possédant fief eurent le droit de se rendre en personne à l'Assemblée de Bailliage ou de s'y faire repré-

1. Cette question fut tranchée par un arrêt du conseil du 7 décembre 1788.

senter par un procureur de leur ordre ; il n'y avait donc pas pour eux d'élections primaires (1).

D'autre part les Bailliages furent distingués en deux classes. Dans la première figurèrent les *bailliages principaux* auxquels des lettres de convocation avaient été adressées aux Etats de 1614 : les baillis qui étaient à leur tête eurent la convocation directement et se chargèrent d'assigner toutes les personnalités morales qui devaient être représentées aux Etats. Dans la deuxième on mit les Bailliages qui n'avaient pas député directement en 1614 ; ils devaient encore ne députer que secondairement et conjointement avec les Bailliages principaux et reçurent leurs convocations par l'intermédiaire des Baillis principaux.

Enfin, tous ceux faisant partie du Tiers-Etat, à la condition d'être Français, âgés de vingt-cinq ans, domiciliés dans la commune et compris au rôle des impositions étaient électeurs.

Comme chaque Bailliage avait reçu une lettre de convocation spéciale, les élections furent très longues ; elles commencèrent le 7 février et durèrent jusqu'à la fin avril.

Leur trait caractéristique fut la prédominance de l'élé-

1. L'Assemblée du Clergé devait comprendre tous les possesseurs de bénéfices et les délégués des Monastères — ceci représentait environ 30.000 électeurs — Dans l'Assemblée de la Noblesse devaient figurer les possesseurs de fiefs âgés de vingt-cinq ans ; les femmes nobles devaient être représentées par des procureurs (Arrêt du Conseil du 7 décembre 1788).

ment démocratique. C'est ainsi que dans l'Assemblée du Clergé la majorité des députés furent des curés de campagne et que dans la Noblesse elle-même, la plupart des élus furent aussi des nobles passant leur vie dans leurs terres et non à la Cour. En ce qui concerne le Tiers-Etat, les députés, ainsi du reste que dans tous les Etats du xvi^e siècle, furent pour une part importante, des hommes de loi.

Les cahiers, aussi bien les cahiers de paroisse et les cahiers de corporations que les cahiers de bailliage se distinguèrent par leurs tendances très nettement constitutionnelles ; presque tous demandaient que le roi ne pût lever d'impôts sans le consentement des Etats ; les mandats qu'ils donnaient à leurs députés, au lieu d'être strictement impératifs comme ils l'avaient été dans les Etats antérieurs, revêtaient un caractère plus large et plus libéral. Ils n'enserraient pas le député dans un cercle étroit qu'il ne pouvait dépasser, mais lui accordaient des pouvoirs très étendus, lui enjoignant de faire aux états telles propositions et telles remontrances qu'il croirait utiles pour le bien du pays (1).

Les Etats Généraux s'ouvrirent à Versailles le 5 mai

1. Voici un exemple d'un de ces mandats généraux. Article 28 du cahier de la sénéchaussée de Saint-Brieuc : « Arrêté de plus de donner aux députés allant à Versailles les pouvoirs généraux et suffisants pour proposer, remonter, aviser et consentir tout ce qui peut concerner les besoins de l'Etat, la réforme des abus, l'établissement d'un ordre fixe et durable dans toutes les parties de l'administration, la prospérité générale du royaume et le bien particulier de cette province. » (*Archives parlementaires*, 1^{re} série, 1787-1800, p. 630).

1789 (1). A peine réunis ils eurent à s'occuper de la vérification des pouvoirs de leurs membres, et ce fut l'origine du conflit d'où devait sortir la Révolution tout entière :

A la suite du refus de la noblesse de procéder à cette vérification en commun, le tiers-état se transforma en assemblée nationale et vérifia lui-même les pouvoirs de ses membres. La majorité du clergé se joignit bientôt au tiers, mais les nobles et les évêques furent assez influents pour obtenir du roi la promesse que sur cette question de vérification aussi bien que sur toutes les autres questions qui surgiraient ultérieurement, des instructions seraient données pour que le vote eût lieu par ordre. C'était méconnaître les droits du tiers plus nombreux à lui seul que les deux autres ordres réunis. En même temps Louis XVI annonça son intention de tenir une séance royale dans la salle où se réunissait le tiers-état et fit commencer les préparatifs nécessaires : dans ce but on ferma la salle des états. En présence de cette attitude, le président du tiers, Bailly, et ses collègues se transportèrent à la salle du *Jeu de Paume* et prirent un arrêté qui a gardé dans l'histoire le nom de *Serment du Jeu de Paume* (2). On peut dire que la Révolution date de ce jour.

1. Il y eut exactement aux états généraux 1145 députés, 291 du clergé, 270 de la noblesse, 584 du tiers-état. La représentation du tiers se trouvait donc être un peu plus nombreuse que celle des deux autres ordres réunis.

2. Voici la formule de cette déclaration : « L'Assemblée nationale

La séance royale eut lieu le 23 juin. Le roi après avoir lu une déclaration dans laquelle il promettait des réformes, manifestait son vif désir d'opérer le bien public et ajoutait que s'il était abandonné par les députés dans une si belle entreprise, il saurait faire seul le bien de son peuple. Il ordonna aux membres des états de se séparer immédiatement et de se rendre le lendemain dans chacune des chambres affectées à leur ordre. Sur le refus du tiers d'obéir à cette injonction et après la fière réponse de Mirabeau, Louis XVI dut céder et ordonna au clergé et à la noblesse de se réunir au tiers. Les Etats Généraux étaient devenus l'Assemblée Constituante.

Toutefois ce ne fut pas sans difficultés et sans une lutte sérieuse que la conception du mandat impératif qui avait été dans l'ancien régime la base même des rapports de l'électeur et de l'élu, fit place au système de la représentation. Un grand nombre de députés avaient prêté serment de respecter leur mandat, et n'acceptaient que difficilement l'opinion de Sieyès, de Mirabeau et de

considérant qu'appelée à fixer la constitution du royaume, opérer la régénération de l'ordre public et maintenir les vrais principes de la monarchie, rien ne peut empêcher qu'elle ne continue ses délibérations, dans quelque lieu qu'elle soit forcée de s'établir, et qu'enfin partout où ses membres sont réunis, là est l'assemblée nationale : Arrête que tous les membres de cette assemblée prêteront, à l'instant, serment solennel de ne jamais se séparer, et de se rassembler partout où les circonstances l'exigeront, jusqu'à ce que la constitution du royaume soit établie, et affermie sur des fondements solides, et que ledit serment étant prêté, tous les membres et chacun en particulier, confirmeront par leur signature cette résolution inébranlable. » (*Archives parlementaires*, 2^e série, I, p. 138.)

Lally-Tollendal d'après laquelle les mandats impératifs étaient devenus nuls le jour où les Etats Généraux s'étaient transformés en assemblée nationale. Ils faisaient remarquer, d'autre part, qu'ils n'avaient été élus que pour un an et que leur conscience les obligeait de se retirer à l'expiration de ce délai. Plusieurs mandats intervenus portaient en effet cette clause. Deux orateurs se signalèrent particulièrement dans les discussions célèbres qui eurent lieu à ce sujet à l'assemblée constituante, *Pétion*, partisan de la conception du mandat impératif et *Sieyès*, le défenseur convaincu de la théorie de la représentation.

« Les membres du corps législatif, proclamait Pétion, sont des mandataires ; les citoyens qui les ont choisis sont des commettants ; donc ces représentants sont assujettis à la volonté de ceux de qui ils tiennent leurs missions et leurs pouvoirs. Nous ne voyons aucune différence entre ces mandataires et les mandataires ordinaires : les uns et les autres agissent au même titre, ils ont les mêmes obligations et les mêmes devoirs (1). » Il en résultait, dans l'espèce, que l'assemblée avait le devoir de se séparer, sauf aux députés à demander à leurs mandants de nouvelles instructions en vue de doter, s'il y avait lieu, la France d'une constitution.

L'opinion de Sieyès était différente. Sans prétendre

1. Séance du 5 septembre 1789. (*Archives parlementaires*, 1^{re} série, VIII, p. 582).

que le système représentatif excluait le mandat, il faisait remarquer que le mandat, au lieu d'être donné, ce qui était la conception de l'Ancien Régime, par la circonscription électorale au Député qu'elle élisait, était donné par la Nation entière à l'Assemblée élue par elle d'où cette conséquence que les instructions données par les bailliages à leurs députés devaient être considérées comme nulles et non avenues (1). Cette opinion finit par l'emporter.

La doctrine nouvelle fut formulée dans un certain nombre de textes de nos constitutions et de nos lois politiques. Les principaux furent ceux que nous avons cités au début de ce chapitre, l'article 8 de la loi du 22 décembre 1789 et l'article 7, section III, chapitre 1^{er}, titre III de la Constitution du 3 septembre 1791.

Elle devait entraîner à tous les points de vue des conséquences très importantes, et notamment transformer l'ancienne *indemnité parlementaire* en un véritable *traitement*.

Lorsqu'à la suite de l'arrêté royal du 8 août 1788, les bailliages furent convoqués pour élire leurs députés aux États Généraux, les différents ordres se préoccupèrent de l'indemnité qui devait être allouée à leurs mandataires, et les nombreux procès-verbaux que nous possédons sur les élections dans les différents bailliages et sénéchaus-

1. Même séance. (*Archives parlementaires* — 1^{re} série VII p. 583.)

sées nous fournissent à ce sujet des renseignements intéressants.

C'est ainsi que dans la sénéchaussée d'Anjou il fut alloué à chaque député et adjoint la somme de 12 livres, à compter de leur arrivée à Versailles, et une somme de 400 livres pour les frais de voyage, ces sommes devant être payées par la province (1).

De même dans le procès-verbal des Etats de la province de Dauphiné, assemblés à Romans, il fut décidé que chacun des députés aurait 20 louis pour les frais de voyage et 12 livres par jour à compter de celui qui serait indiqué pour l'ouverture des Etats Généraux (2).

Dans l'article 14 du cahier des vœux du tiers-état de la ville de Mâcon, nous voyons décidé que chaque ordre supportera les frais de sa députation et que le tiers-état paiera à chacun de ses députés la somme de 15 livres par jour, à compter du jour indiqué pour l'ouverture des Etats Généraux jusqu'à celui de la clôture, les frais de voyage demeurant fixés pour chaque député à 480 livres. Le trésorier de la province — ceci est une disposition que l'on ne retrouve que rarement dans les Etats antérieurs — devait, sur un mandat fourni par le Président de la Chambre du tiers-état, faire l'avance à chaque député du tiers-état de la somme

1. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, 1787-1800, t. II, p. 44.

2. *Idem*, t. III, p. 80.

fixée pour ses frais de voyage et d'une certaine somme à titre d'acompte sur ses honoraires (1).

Dans la *sénéchaussée de Rennes* (art. 4 du cahier arrêté dans l'assemblée tenue le 7 avril 1789) l'indemnité fut fixée à 12 livres par jour pour chaque député et adjoint, 300 livres représentant le remboursement des frais de voyage (2), dans *celle de Saint-Brieuc* à 24 livres par jour à compter de la huitaine qui précédera l'ouverture des Etats jusque, et y compris, le huitième jour qui suivra la clôture (3).

On voit par ces quelques exemples que l'indemnité allouée aux députés présentait d'après les bailliages et sénéchaussées des différences assez sensibles. Entre la sénéchaussée de Rennes et celle de Saint-Brieuc voisines pourtant, cette différence est exactement du double.

Si les choses s'étaient passées normalement et en conformité de la tradition, les indemnités allouées aux députés de chaque bailliage et sénéchaussée auraient été réglées comme le désirait chaque ordre et par arrêté royal, mais les événements allaient se précipiter et en même temps qu'un principe nouveau devait être solennellement proclamé, celui de l'indépendance du député vis-à-vis de ses commettants, l'ancienne *indemnité* devait disparaître pour faire place au *traitement*.

Le roi ne se préoccupa pas, tout d'abord, du paiement des indemnités des députés. Cette omission était

1. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, 1787-1800, t. III, p. 630.

2. *Idem*, t. V, p. 550, art. 4 du cahier.

3. *Idem*, t. V, p. 630, art. 26 du cahier.

toute naturelle. Il était logique, et c'est ce qui avait eu lieu dans les Etats antérieurs, que cette question ne fût examinée qu'au moment de la clôture de la session, c'est-à-dire quelques jours avant le départ des députés. Mais, en revanche, dès le mois de mai, le roi fit un règlement pour le paiement des dépenses des assemblées de bailliages et sénéchaussées, relatives à la convocation des Etats Généraux.

Ce règlement du 30 mai 1789 contient des instructions adressées aux lieutenants généraux en vue de la préparation des pièces nécessaires pour le remboursement des frais de voyage, séjours et retours de chacun des députés des villes et communautés qui avaient composé l'assemblée du tiers-état des bailliages et sénéchaussées. Les taxes de chaque journée de tous les députés devaient être faites uniformément sans distinction de ceux des villes ou des campagnes, et sans autre différence entre eux que celle du nombre plus ou moins considérable de journées, résultant de la distance des lieux, ou d'un séjour plus ou moins long nécessité par les affaires de l'assemblée. D'autre part, les députés domiciliés dans le lieu même de l'assemblée ne devaient être taxés que pour les journées qu'ils y auraient employées. Enfin, certaines différences sur lesquelles il est inutile d'insister étaient faites entre les bailliages principaux et les bailliages secondaires (1).

1. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, 1787-1800, t. I, page 629. Nous relevons dans le préambule de ce règlement le passage suivant : « Les

Quant à la reconnaissance du principe en vertu duquel les députés aux Etats Généraux doivent être payés par la nation, elle n'eut lieu que quelque temps plus tard, lorsque, à la suite des événements politiques que nous avons rappelés les Etats Généraux se furent transformés en assemblée nationale.

Dans la séance du 12 août 1789, le duc de Liancourt présenta au nom du comité des Finances à l'assemblée nationale, un rapport concluant à l'établissement d'une indemnité calculée d'après les frais de voyage et de séjour :

« Dans un temps, dit il, où vous ne pouviez offrir à la nation aucun avantage, aucune réforme, où les finances étaient dans le plus grand désastre, il n'était pas temps de vous entretenir de cet objet. Aujourd'hui les circonstances ne sont plus les mêmes. Vous avez accordé un emprunt qui va remplir la caisse nationale et vous avez à montrer à la France tous les sacrifices qui ont été faits. Il est de toute vérité que les commettants doi-

députés des villes et communautés qui n'ont point été choisis pour les députations aux Etats Généraux ne sont point encore remboursés de leurs frais de voyages, séjours et retours occasionnés par les mandats dont ils ont dû être chargés. Le roi a su avec satisfaction que plusieurs de ces députés se tenant suffisamment récompensés par l'honneur de la mission qui leur a été confiée, n'ont point requis et se proposent de ne point réclamer le remboursement de leurs avances. Mais il peut en être quelques-uns qui avec le même zèle et la volonté du même désintéressement que doit faire toujours présumer en eux la confiance publique dont ils ont été dépositaires, n'auraient pas une fortune qui leur permit le même sacrifice. »

vent pourvoir aux besoins de leurs représentants. Plusieurs provinces ont déjà rempli ce devoir et il semble que l'assemblée nationale doit faire un traitement égal pour tous et qu'il convient d'indemniser les députés de leurs frais de voyage. »

L'arrêté qu'il proposait comprenait deux articles :

Dans l'article 1 il était dit que le *traitement* qui serait fait à chaque député serait payé par jour, et qu'il lui serait tenu compte de quatre jours s'il ne résidait pas au delà de cinquante lieues de Versailles, de huit jours s'il était dans la distance de cent lieues et de quinze jours si l'éloignement était plus considérable.

Dans l'article 2 on proposait un comité de quatre personnes pour s'entendre avec le ministre afin d'aviser au paiement de ce traitement (1).

Ce système consistait en somme à allouer un traitement égal à tous les députés, et à leur attribuer en sus une indemnité de voyage calculée à forfait en se basant sur la distance de leur résidence à Versailles. Remarquons que c'est la première fois que figure dans une proposition de loi l'expression de *traitement* appliquée à l'indemnité parlementaire.

Le 1^{er} septembre 1789, l'Assemblée Constituante statua sur le rapport du duc de Liancourt et en adopta les conclusions. Le décret qui intervint ne fut pas inséré dans le procès-verbal imprimé : il n'a pas été non plus

1. Voir *Archives nationales*, 1^{re} série, 8, p. 399.

reproduit au Bulletin des Lois, mais il existe en minute dans les Archives de la Chambre des députés. Il est ainsi conçu : « L'Assemblée Nationale autorise le ministre des Finances à faire payer dans cette ville de Versailles à chacun de Messieurs les députés les quatre mois de leur traitement échu le 27 août dernier et les frais de route, le tout d'après le règlement qu'elle a fait précédemment à cet égard, savoir : *chaque jour*, à raison de dix-huit livres et *chaque poste*, à raison de cinq livres. Elle l'autorise également à payer à l'avance à chacun de Messieurs les députés, de mois en mois, les sommes exactement échues. »

On s'étonnera, peut-être, qu'une réforme d'une si grande importance se soit accomplie d'une façon aussi aisée, et n'ait donné lieu, tout au moins dans les séances de l'Assemblée Constituante à aucune discussion, mais il importe de ne pas perdre de vue que nous sommes ici en présence d'une simple application d'un principe général. La véritable discussion avait eu lieu sur la théorie nouvelle de la représentation et avait occupé plusieurs séances. Le jour où il fut reconnu que les représentants nommés à l'Assemblée Nationale par les départements étaient réellement les représentants de la Nation entière, la solution relative à l'indemnité parlementaire ne pouvait plus faire de doute (1).

1. La nouvelle indemnité, véritable traitement, allouée aux membres de la Constituante, qui n'était pourtant pas excessive, ne tarda pas à soulever dans le public de vives critiques. Pendant longtemps on distribua à la porte des États Généraux des pamphlets où l'on reprochait avec véhémence aux députés les dix-huit francs qui leur avaient été alloués.

L'Assemblée législative prit une résolution décidant que ses membres recevraient la même indemnité que les *constituants*, et pendant les trois premières années de leurs travaux, les membres de la *Convention nationale* touchèrent également 48 francs par jour.

Cette indemnité parut insuffisante à un certain nombre de membres de cette assemblée, et le 23 nivôse an III (12 janvier 1795), la Convention nationale rend un décret décidant qu'elle serait élevée à 36 francs par jour avec effet rétroactif, à partir du 1^{er} vendémiaire précédent. Le traitement des députés se trouvait ainsi porté à une somme annuelle de 13.140 francs, tellement il est vrai que l'histoire se renouvelle toujours, et que les mêmes besoins et les mêmes désirs se manifestent de la même façon à des époques différentes (1).

B. — Constitution du 5 fructidor an III

Le pouvoir législatif dans cette constitution était partagé entre le conseil des Anciens et le conseil des Cinq-Cents. L'article 68 de la nouvelle constitution décida que l'indemnité annuelle des membres de ces deux assemblées serait fixée à la valeur de 3.000 myriagrammes de froment (2). C'est la première de nos

1. La constitution du 24 juin 1793 qui fut votée par le peuple, mais ne fut jamais appliquée, ne s'occupait pas de l'indemnité parlementaire.

2. *Art. 68.* Les membres du corps législatif reçoivent une indemnité annuelle; elle est dans l'un et l'autre cas fixée à la valeur de trois mille myriagrammes de froment (six cent treize quintaux trente-deux livres).

constitutions qui ait adopté le système de la dualité des chambres et elle traitait de la même façon les membres des deux assemblées. Mais pourquoi au lieu de rémunérer les députés en argent, employait-elle ce système bizarre de paiement en myriagrammes de froment, et pourquoi, d'autre part, au lieu de se servir de l'expression nette et franche de *traitement* qui répond si bien à la réalité des choses, comme l'avait fait le décret du 1^{er} septembre 1789, revenait-elle à l'expression traditionnelle d'*indemnité* qui s'adaptait à la façon de procéder de l'ancienne monarchie, mais était en complet désaccord avec les principes nouveaux ?

Il faut en chercher la raison dans le désir des constituants de l'an III d'éviter les critiques si vives auxquelles nous avons fait allusion à propos de la décision de l'Assemblée Constituante. Ils comprenaient que rien n'était plus juste et en même temps plus logique que d'accorder aux députés un traitement assez élevé pour leur permettre de vivre et de satisfaire aux exigences de leur vie nouvelle, mais, désireux de ménager l'opinion publique, ils crurent habile de remplacer le terme de traitement dont on s'était servi quatre ans plus tôt par l'expression d'indemnité qui éveillait l'idée d'un simple remboursement d'avances. D'autre part, poussant jusqu'à l'exagération cette terreur de l'opinion publique, ils imaginèrent d'attribuer aux députés, en guise de rémunération, une quantité annuelle de 3000 myriagrammes de blé. Seulement comme il était

difficile pour l'Etat de payer en nature une telle allocation, les lois des 20 vendémiaire an IV et 8 frimaire an VIII lui permirent de racheter cette indemnité au taux moyen de mercuriales, c'est-à-dire moyennant la somme de 675 francs par mois.

Du reste une autre raison d'ordre économique justifiait la solution admise par les auteurs de la constitution de l'an III. A la suite des expédients financiers plus ou moins légaux auxquels le gouvernement avait eu recours, la monnaie métallique avait subi une dépréciation énorme, et il parut préférable de prendre comme étalon pour déterminer l'indemnité des députés une denrée d'un usage courant moins sujette que l'or et l'argent aux fluctuations de valeur.

Il était alloué en outre aux membres de chacun des deux conseils une indemnité mensuelle de port de lettres de 70 francs, et une indemnité également mensuelle de 330 francs pour frais de logement, de bureau et d'entretien de costumes, le premier costume étant fourni par l'Etat. Il en résultait que l'indemnité mensuelle s'élevait en totalité à 1.075 francs par mois, non compris les frais de voyage fixés à 10 francs par myriamètre (1).

Malgré ces précautions l'indemnité parlementaire devint plus impopulaire qu'elle ne l'avait jamais été, et

1. Pierre. *Traité de droit public électoral et parlementaire*, 1902, p. 1324.

Joseph de Maistre était certainement l'interprète fidèle de beaucoup de contemporains lorsque, dans ses *Considérations sur la France*, il tournait en ridicule l'allocation fixée par la constitution de l'an III : « C'est peut-être, disait-il, une illusion de ma part, mais ce salaire qu'un néologisme vaniteux appelle indemnité, me semble un préjugé contre la représentation française. L'Anglais, libre par la loi et indépendant par sa fortune, qui vient à Londres représenter la nation à ses frais a quelque chose d'imposant. Mais ces législateurs français qui lèvent cinq ou six millions sur la Nation pour lui faire des lois, ces facteurs de décrets, qui exercent la souveraineté nationale moyennant 8 myriagrammes de froment par jour et vivent de leur puissance législative, ces hommes-là, en vérité, font bien peu d'impression sur l'esprit et lorsqu'on vient à se demander ce qu'ils valent, on ne peut s'empêcher de l'évaluer en froment (1). »

Nous devons constater que la *constitution de l'an III*, à la différence de ce qui s'était passé en 1791, règle la question de l'indemnité parlementaire par une disposition constitutionnelle, au lieu de la régler par une loi ordinaire ou par un décret. Nous aurons à nous demander plus tard quelle est sur ce point la solution logique.

1. Joseph de Maistre. *Considération sur la France*, p. 15.

C. Constitution du 22 frimaire an VIII

Le pouvoir législatif était exercé dans cette constitution par un Tribunal composé de cent membres, et par un corps législatif composé de trois cents membres. Le rôle de ces deux assemblées était distinct, Le Tribunal discutait les projets de lois, et exprimait un vœu pour leur adoption ou leur rejet, vœu qu'il faisait défendre par trois de ses orateurs devant le corps législatif. Celui-ci adoptait ou rejetait.

Tandis que dans la constitution de l'an III un même traitement était alloué, comme nous venons de le voir, aux membres du conseil des Anciens et aux membres du conseil des Cinq-Cents, la constitution de l'an VIII faisait au contraire une différence assez sensible entre les *tribuns* et les *députés*, les premiers touchant 15.000 fr. par an et les seconds 10.000 francs seulement (1).

Si l'on compare ces traitements à ceux qui étaient attribués aux membres des grands corps de l'Etat, l'on est obligé de reconnaître qu'ils leur étaient très inférieurs, et l'on ne peut guère expliquer ce fait que par le désir du premier consul de sacrifier le pouvoir législatif au

1. Art. 36. — « Le traitement annuel d'un tribun est de 15,000 fr. par an ; celui d'un législateur de 10,000 francs. »

C'est de nouveau l'expression de *traitement* qui reparaît dans les textes. Rien de plus logique, les députés recevant un salaire annuel et non un salaire correspondant à la durée de la session.

pouvoir exécutif. Quant à la distinction faite entre les tribuns et les députés, elle ne se justifiait par aucune bonne raison.

Les *sénateurs* qui ne participaient pas dans la constitution de l'an VIII au pouvoir législatif, mais étaient les gardiens de la constitution, bénéficiaient d'un traitement de faveur. Aux termes de l'article 22 de la constitution les revenus des domaines nationaux devaient être affectés aux dépenses du sénat. Le traitement des *sénateurs* qui était pris sur ces revenus était égal au *vingtième* de celui du *premier consul* qui recevait 500.000 francs par an. En exécution de l'article 22, le 14 nivôse an XI (4 janvier 1803), intervint un sénatus-consulte portant création de *sénatoreries* et réglément leur administration. Il y avait une sénatorerie par arrondissement de tribunal d'appel. Chaque sénatorerie était dotée d'une maison et d'un revenu annuel en domaines nationaux de 20 à 25.000 francs. Les sénatoreries étaient possédées à vie, et les sénateurs qui en étaient pourvus étaient obligés d'y résider au moins trois mois chaque année. Par contre, ils étaient tenus de remplir les missions extraordinaires qu'il plaisait à l'empereur de leur confier dans leur arrondissement et ils lui en rendaient compte directement.

Les sénatoreries étaient conférées pas le premier consul sur la présentation faite par le sénat de trois de ses membres. Leur revenu tenait lieu au sénateur nommé de toute indemnité pour frais de déplacement et de représentation.

Un revenu annuel de cinq millions fut, en outre, affecté aux dépenses du sénat. On prélevait sur cette somme les ressources nécessaires pour assurer aux familles des sénateurs, après la mort de ceux-ci des ressources suffisantes pour les mettre à l'abri du besoin.

On peut encore citer, à propos des sénatoreries, un arrêté du gouvernement en date du 18 fructidor an XI (5 septembre 1803), désignant les biens affectés à la donation annuelle des sénateurs et des sénatoreries, un sénatus-consulte du 8 brumaire an XII (30 novembre 1804), réglant l'entrée en possession et le mode d'administration des domaines affectés à la dotation du sénat, enfin un sénatus-consulte du 30 pluviôse an XII (19 février 1805), déterminant les règles applicables aux ventes, échanges ou concessions à longues années des biens affectés au sénat et aux sénatoreries (1).

D. — *Charte de 1814*

Dans l'historique que nous venons de retracer depuis la Révolution française, nous avons pu constater que le traitement accordé aux députés, soit que ce traitement fût qualifié par fausse pruderie « *indemnité* », soit qu'il conservât son nom de « *traitement* », correspondait à

1. Un certain nombre de sénateurs bénéficièrent ainsi de *majorats*. Quelques-uns de ces majorats ont subsisté jusqu'à une période récente : le rachat en a été ordonné par la loi de finances du 22 avril 1905.

une large extension du droit de suffrage. Sans doute pas plus dans la constitution de l'an III, que dans celle de 1791, le suffrage universel absolu ne se trouvait à la base du système électoral, et il ne s'y trouvait pas davantage dans celle de l'an VIII, seulement on peut affirmer, sans crainte de se tromper, que dans ces constitutions, le système adopté fut un système de suffrage quasi-universel. Dans son article 3, section II, chapitre I^{er}, titre III, la constitution du 3 septembre 1791 déclarait en effet qu'il suffirait, pour être citoyen actif, de justifier du paiement d'un impôt égal à la valeur de trois journées de travail, c'est-à-dire de trois francs au plus, puisqu'il était interdit aux municipalités de dépasser le maximum de vingt sous pour la fixation de la valeur de la journée de travail. D'autre part, les constitutions de l'an III et de l'an VIII avaient été également très larges dans l'attribution du droit de suffrage.

Une telle conception ne pouvait être celle de la Restauration. Autant en effet l'idée de traitement parlementaire est compatible, avec un régime démocratique où la nation toute entière participe au gouvernement du pays, autant elle est en opposition flagrante avec un régime aussi pleinement censitaire que celui de la charte de 1814. Il suffit de se rappeler que pour être électeur, il fallait d'après l'article 40 de cette charte payer une contribution directe de 300 francs, ce qui constituait un cens très élevé ; quant au cens d'éligibilité, il était porté à mille francs de contribution directe ;

en outre, nul n'avait le droit de suffrage s'il n'était âgé de trente ans, et ne pouvait être élu avant quarante ans. C'était là une conception essentiellement aristocratique, plus exactement ploutocratique, et il n'est pas surprenant qu'avec de telles tendances, le principe du traitement parlementaire subit une éclipse.

Aussi, nous ne voyons l'indemnité législative maintenue que pendant un certain temps à titre transitoire. Une ordonnance du 4 juin 1814, décida que le traitement dont jouissaient les anciens députés au corps législatif, leur serait continué jusqu'à l'expiration de leurs fonctions. (Le Tribunat avait été supprimé en 1807). En même temps, une ordonnance qui porte également la date du 4 juin 1814, accorda aux membres de l'ancien sénat une pension annuelle de 36.000 *francs*. Ceux-ci auraient, malgré le chiffre cependant élevé de cette pension, désiré davantage, et dans la constitution qu'ils avaient votée le 6 avril 1814, il était dit dans l'article 6 que la dotation du sénat et des sénatoreries deviendrait la propriété des sénateurs en exercice ; que les revenus de ces sénatoreries seraient partagés également entre eux et passeraient à leurs successeurs ; qu'enfin dans le cas de la mort d'un sénateur sans postérité masculine directe, sa portion retournerait au trésor public, les sénateurs nommés à l'avenir ne devant avoir aucun droit sur la dotation.

Après la période des Cent Jours pendant laquelle le

principe de l'indemnité fit une courte réapparition (1), le gouvernement de Louis XVIII se préoccupa de faire aboutir un projet de loi électorale dont l'un des articles consacrait le principe de la gratuité absolue du mandat législatif. Un désaccord entre les deux Chambres empêcha ce projet d'aboutir. La question fut examinée de nouveau après la dissolution de la *Chambre introuvable*. Le nouveau projet de loi ne contenait, il est vrai, aucune disposition concernant l'indemnité parlementaire et le rapport qui fut déposé sur ce projet ne soulevait pas non plus cette question, mais le principe fut repris sous forme d'amendement à la loi électorale, et adopté définitivement. Cette solution fut consacrée dans l'article 19 de la loi du 5 février 1817 ainsi conçu : *Les députés à la Chambre ne reçoivent ni traitement ni indemnité* (2).

Contrairement à ce qu'avaient fait les constitutions de l'an III et de l'an VIII, le gouvernement de la Restauration n'avait donc pas cru devoir résoudre le problème si délicat de l'indemnité, en insérant dans la charte, charte octroyée, ne l'oublions pas, une disposition formelle édictant la gratuité du mandat législatif. Elle

1. Pendant la courte période des Cent Jours, les députés reçurent une indemnité de 18 francs par jour et des frais de voyage.

2. Les Pairs n'avaient plus droit à une indemnité. Toutefois, lorsque leur situation de fortune les obligeait à s'adresser à la bienveillance du roi, ils pouvaient obtenir de lui une gratification représentative d'indemnité.

avait, avec raison, préféré laisser les Chambres se prononcer sur ce point important, et celles-ci, dans une formule précise, avaient en prohibant d'une façon formelle non seulement le *traitement*, c'est-à-dire le salaire, mais aussi l'*indemnité*, ce qui veut dire le remboursement des dépenses et les avances faites par le député, montré qu'elles entendaient conserver à notre constitution un caractère strictement aristocratique ; elles allaient même plus loin dans le sens anti-démocratique que nos anciens Etats Généraux (1).

Cependant, à plusieurs reprises, la Chambre des députés eut à s'occuper du rétablissement de l'indemnité parlementaire, et il est assez curieux de constater que ce fut à l'occasion de pétitions à elle adressées par des personnes qui ne paraissaient pas directement intéressées dans la question (2).

Dans la séance du 1^{er} avril 1819, M. de Saint-Aignan, rapporteur du comité des pétitions, soumet à la Cham-

1. Toutefois, alors que sous la Restauration le mandat de député était gratuit, une indemnité spéciale était allouée au Président et aux questeurs. Une ordonnance de juin 1814 non insérée au *Bulletin des Lois* fixait à 100.000 francs par an l'indemnité du Président de la Chambre des députés à 35.000 francs celle de chacun des questeurs.

2. Il importe de ne pas perdre de vue que dans la charte de 1814, l'initiative de la loi appartenait au roi seul. Les Chambres avaient seulement la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur un objet déterminé et d'indiquer ce qu'il leur paraissait convenable que cette loi contint ; elles se laissaient souvent guider par les pétitions qui leur étaient adressées par les particuliers. Le droit de pétition était bien plus souvent exercé que de nos jours.

bre des députés une pétition émanant du sieur Planché, ancien libraire à Paris, demandant qu'il soit alloué aux membres de la Chambre des députés une indemnité de déplacement et de séjour calculée sur l'éloignement de leur domicile et sur la durée des sessions et invitant la Chambre à faire de cette demande l'objet d'une supplique adressée à Sa Majesté. Le rapporteur déclare que le comité se basant sur l'article 19 de la loi électorale propose sur cette pétition l'ordre du jour. Ces conclusions furent très vivement combattues par le comte Boissy-d'Anglas. Celui-ci, après avoir appelé l'attention de ses collègues sur la haute importance de cette question, présente des observations très justes. Il remarque que la charte exige que l'on ne puisse choisir les députés que parmi les individus payant 1.000 francs de contributions, ce qui suppose 5.000 fr. de revenus, mais dans un très grand nombre de départements on ne trouve pas cinquante personnes qui remplissent cette condition, de telle sorte qu'il faut alors descendre à ceux qui payent une quotité d'impôt moins forte, pour compléter le nombre prescrit par la charte de cinquante éligibles par département. Et alors qu'arrive-t-il ? C'est que la fortune nécessaire pour aspirer au titre important de député est souvent au-dessous même du revenu de 5.000 francs, et que cette fortune modeste est elle-même fréquemment diminuée par des charges personnelles, des dettes, des dépenses de famille ou de position : « C'est donc, ajoute-t-il, une

chose déjà fort onéreuse pour eux (les députés) que de les soumettre à des déplacements et à des voyages, sans qu'on doive exiger d'eux de supporter sans répétition les frais d'une route souvent fort longue, et d'un séjour à Paris toujours fort dispendieux. Il y a tel député fort économe qui n'en est pas quitte pour 4.000 francs par chaque session ; s'il est réduit à les emprunter chaque année, il en devra plus de 20.000 à l'expiration de sa mission : il aura vu d'année en année, et sans pouvoir y porter remède, s'accroître la masse de ses dettes par ses emprunts successifs, diminuer le revenu de ses propriétés par l'éloignement où il sera tenu d'elles ; et je mets en fait que lorsqu'il rentrera dans ses terres après une conduite honorable, ce sera pour y vivre pauvre, et peut-être pour en être expulsé par les poursuites de ses créanciers. »

Et comme on lui a objecté dans une discussion précédente l'exemple de l'Angleterre, l'éloquent député du parti libéral fait observer que les fortunes ne sont pas réparties de la même façon dans les deux pays ; qu'en France les fortunes sont plus disséminées, plus également réparties ; que les particuliers dans l'aisance y sont beaucoup plus nombreux, proportion gardée, qu'en Angleterre, mais qu'en revanche les hommes opulents et les pauvres y sont plus rares ; que dès lors les solutions doivent être différentes. Et il termine son discours si plein d'observations vraies et judicieuses en opposant à l'Angleterre l'exemple de l'Amérique : « Toute-

fois, puisqu'on m'a cité l'Angleterre, je demande la permission avant de finir de citer l'Amérique, laquelle a été constituée depuis moins de temps, et où, par conséquent, les sages théories qu'elle a adoptées n'ont pas encore eu la possibilité d'être dénaturées par l'usage et modifiées par les abus. En Amérique donc, on a cru que pour maintenir la liberté et l'indépendance des pouvoirs, et pour éloigner la corruption qui est le ver rongeur des constitutions libres, il fallait salarier tous les fonctionnaires, et on salarie les députés ». Il conclut, en demandant le renvoi de la pétition du sieur Planché au président du conseil des ministres. Cette proposition fut repoussée par le vote de l'ordre du jour (1).

Nous avons cru pouvoir nous étendre un peu longuement sur cette discussion, pour montrer que le parti libéral et l'opinion publique n'avaient pas accepté volontiers la solution anti-démocratique de la loi de 1817, et que les résultats de cette loi apparaissaient déjà, aux yeux des hommes les moins prévenus, les plus intelligents et les plus instruits de l'époque, comme essentiellement illogiques et injustes.

D'autres débats intéressants eurent lieu sous la seconde Restauration à l'occasion du rétablissement de l'indemnité parlementaire. C'est ainsi qu'une pétition du sieur Giraudot, électeur à Niort, demandant qu'il

1. *Archives parlementaires*, 2^e série, t. 23, p. 489.

soit alloué une indemnité aux députés sans fortune qui se sacrifient pour le bien de leurs compatriotes fut repoussée dans la séance du 28 avril 1848 par l'ordre du jour ; M. de Laboulaye, rapporteur, disait à ce sujet : « La dignité et l'indépendance de la Chambre ont également repoussée l'idée qu'aucun de ses membres pût recevoir un salaire autre que l'honneur. » (1).

Un mois et demi plus tard, dans la séance du 7 juin 1828, la discussion fut reprise à propos d'une pétition du sieur Dudouit, avocat à Paris, concernant l'attribution d'honoraires aux députés. M. Charles Dupin s'opposa à l'ordre du jour réclamé par le rapporteur. Ses arguments méritent d'être cités : « Il y a, dit-il, des départements où l'on n'a pas besoin de payer 600 à 700 fr. de contributions pour être éligible à la Chambre des députés. Comment voulez-vous qu'avec une aussi médiocre fortune, un député, père de famille, vienne à Paris de 200 à 240 lieues, et reste six mois chaque année dans la capitale ? Laissera-t-il sa famille dans ses foyers ? il lui faut un double ménage, l'amènera-t-il avec lui ? ses dépenses seront doublées, triplées peut-être : il sera dans la misère. Je parle sur cette question avec d'autant plus de liberté que je suis fonctionnaire rétribué, et que je demande une rétribution pour les seuls députés qui déjà ne reçoivent rien du Trésor public. Je voudrais donc qu'une somme modérée, mais

1. *Archives parlementaires*, 2^e série, t. LIII, p. 74.

suffisante fût accordée aux députés qui sont dans le cas dont je viens de fixer la limite. » Et comme l'assemblée accueille son discours par un redoublement de murmures et d'exclamations, et réclame l'ordre du jour, il s'écrie : « Messieurs, j'ai le droit d'être entendu, je veux l'être ; je le serai. Je ne parle pas dans l'intérêt de quelques-uns de mes collègues, mais dans l'intérêt général de la France. C'est pour la France, c'est au nom de la France que je fais ma proposition...

« ... Des publicistes profonds ont mûrement examiné la question que j'agite en ce moment, et c'est en adoptant leurs principes que j'éprouve une pleine confiance dans l'opinion que je soutiens devant vous contre votre gré. »

Ainsi, en 1828 comme en 1819, ce sont les mêmes arguments que mettent en avant, bien timidement encore, les Députés libéraux, à savoir les considérations de fortune, de famille, les dépenses qu'entraîne la vie de Paris, et ce sont toujours aussi les mêmes objections qu'on leur fait : l'honneur de représenter le pays paraît suffisant à la majorité de la Chambre pour justifier le principe de la gratuité ; elle ne daigne abaisser ses regards sur les charges très lourdes qui peuvent en résulter pour les députés pauvres. Écoutons l'orateur de la Droite, M. le Vicomte Dutertre : « La véritable récompense d'un député est dans l'honneur d'avoir défendu les intérêts de son pays et dans la reconnaissance de ses commettants. Il est sans doute quelques-uns de nos honora-

bles collègues qui sont peu favorisés de la fortune, mais les sacrifices qu'ils s'imposent n'en sont que plus méritoires, et quand ils rentrent dans leurs foyers, ils en recueillent le prix. Aurait-on pour but d'assurer l'indépendance des députés ? La véritable indépendance est dans le cœur. A l'homme qui aime l'argent, donnez-lui 10.000 francs, il en demandera 50.000 ; jamais il ne sera satisfait puisque l'honneur ne lui suffit pas. » Et cette fois encore, l'ordre du jour fut prononcé à une forte majorité.

E. — Charte de 1830

Cette conception de la Restauration contraire à l'idée de justice, contraire aussi à la stricte logique devait-elle subsister après la Révolution de juillet ? Le doute était permis. C'est qu'en effet la Charte de 1830 était animée d'un souffle plus libéral que la charte de 1814 et imprégnée d'un esprit plus démocratique. En outre le cens d'éligibilité était sensiblement abaissé. Pourtant la solution resta identique. L'article 67 de la loi électorale en date du 19 avril 1831 ne fit que reproduire l'article 19 de la loi de 1817 non seulement dans son esprit, mais aussi dans ses termes mêmes. Toutefois pour donner satisfaction à l'opinion libérale, le gouvernement fit voter une loi décidant qu'à l'avenir aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourraient être attachés à la dignité de Pair.

Ce n'est pas que dans cette période la Chambre des députés ne fût saisie, comme elle l'avait été dans la période précédente, de nombreuses pétitions tendant au rétablissement de l'indemnité, mais, comme elle l'avait fait précédemment, elles les écarta constamment par l'ordre du jour. Dans la séance du 8 février 1834 (1), à propos d'une discussion célèbre sur la réforme électorale, dans celle du 29 mars de la même année, à l'occasion de la pétition du sieur Aigoïn, ancien administrateur des droits d'entrée et d'octroi de la ville de Paris (2), dans celle du 7 février 1835 de nouveau à propos de la réforme électorale (3) et enfin dans celle du 25 août 1835, à l'occasion d'une pétition d'un sieur Marsan, notaire honoraire (4), cette question donna lieu à quelques observations intéressantes, mais les débats furent loin de présenter la même ampleur qu'en 1819 et en 1828.

F. — Constitution de 1848

Les choses devaient changer d'aspect avec la constitution de 1848. Depuis l'avènement du ministère Guizot en 1840, la Chambre avait eu à s'occuper dans plusieurs circonstances de la réforme parlementaire et de la

1. *Moniteur Universel* (janvier à juin), 1834, p. 263.

2. *Idem.*, p. 743.

3. *Idem.*, p. 270.

4. *Idem.*, (juillet-décembre) 1835, p. 1934.

réforme électorale. En 1848 l'opposition libérale désireuse de faire aboutir ses réformes le plus promptement possible inaugura une série de banquets populaires que le gouvernement voulut interdire. Les mesures prises par lui à cette occasion furent une des causes principales de la révolution de Février.

Le premier soin du gouvernement provisoire en convoquant une assemblée nationale fut de décider que chaque représentant du peuple recevrait une indemnité de 25 francs par jour pendant la durée de la session. Cette disposition résulte de l'article 10 du décret du 5 mars 1848. Pourquoi l'expression d'*indemnité* figure-t-elle dans ce document officiel comme elle figure dans l'article 38 de la constitution du 4 novembre 1848 votée quelques mois plus tard et dans la loi électorale du 15 mars 1849 (1) ? Toujours pour la même raison de fausse prudence que nous avons déjà rencontrée en 1795. Au lieu d'avoir la franchise d'appeler par son nom le traitement alloué aux députés comme l'avaient fait en 1791 les hommes de la première Constituante, les membres du gouvernement provisoire et nos constituants de 1848, dans la crainte que l'opinion publique

1. Article 38 de la constitution du 4 novembre 1848 : « Chaque représentant du peuple reçoit une indemnité à laquelle il ne peut renoncer. »

Article 96 de la loi du 15 mars 1849 : « L'indemnité prescrite par l'article 38 de la constitution est fixée à 9.000 francs par an.... » Les représentants envoyés des colonies reçoivent, en outre, l'indemnité de passage pour l'aller et pour le retour.

n'accueillit avec défaveur une réforme qui mettait à la charge des contribuables une dépense que leur évitait la monarchie, crurent plus sage de suivre l'exemple des auteurs de la Constitution de l'An III et marquèrent sous le nom traditionnel d'indemnité ce qui était, en réalité, un salaire.

Quoi qu'il en soit, et ceci est le point important, le principe de l'indemnité qui avait subi une éclipse pendant la Restauration faisait sa réapparition. Il ne pouvait, du reste, en être autrement, dans une constitution qui proclamait la souveraineté nationale, et faisait, d'un seul coup, en introduisant le suffrage universel dans notre droit public, passer le corps, électoral de 250.000 inscrits à 9 millions environ. L'assemblée constituante était tellement imbue du respect qui doit s'attacher aux représentants de la souveraineté nationale qu'elle n'avait pas hésité à déclarer dans la loi du 10 juillet 1848, avant même le vote de la constitution, que l'indemnité allouée aux députés serait *incessible et insaisissable* et que dans la constitution même (art.38), elle interdit formellement aux députés de renoncer à cette indemnité. Nous aurons l'occasion de revenir longuement sur ces points ; il nous suffit de les indiquer en ce moment (1).

Ce fut dans la séance du 4 octobre 1848 que l'Assem-

2. Quelques mois plus tard l'article 97 de la loi du 15 mars 1849 déclarait l'indemnité parlementaire saisissable pour le tout.

blée Constituante consacra le principe démocratique qui devait figurer dans la nouvelle constitution. M. Dufaure, président de la commission de constitution, fit remarquer dans le discours qu'il prononça à cette occasion que l'indemnité parlementaire était la conséquence naturelle du droit d'éligibilité accordé à tous les citoyens : « Vous avez déclaré, Messieurs, dit-il, que tous les citoyens jouissant de leurs droits civils et politiques avaient le droit d'éligibilité ; vous n'auriez commis qu'une odieuse déception si, après l'avoir déclaré ainsi, vous laissiez subsister l'inégalité de fortune qui permettrait aux uns de venir dans cette enceinte et qui l'interdirait aux autres. C'est pour cela que les membres de toutes les assemblées populaires ont toujours reçu de la patrie un traitement. Et l'honorable M. Morin se trompait encore lorsqu'il disait qu'en cherchant bien, il n'avait pu trouver que dans les constitutions américaines un traitement accordé aux législateurs. S'il avait un peu mieux cherché, il aurait trouvé que les membres de l'Assemblée constituante avaient un traitement, que ceux de l'Assemblée législative en avaient un et que le principe de l'indemnité est écrit en propres termes dans la Constitution de l'An III. Ce n'est donc pas seulement dans les constitutions américaines, mais parmi nous que cela est écrit ; et cela a été fait, parce qu'aux yeux de tout homme réfléchi et qui cède à son instinct naturel, ce n'est pas pour les membres d'une assemblée

législative une question d'indemnité, c'est une question d'éligibilité. » (1).

Et cependant, bien que la nouvelle indemnité parlementaire fût essentiellement démocratique, conforme au principe de la souveraineté nationale, et qu'elle répondît à des nécessités trop réelles, sans être pourtant excessive, elle fut cette fois encore mal accueillie par l'opinion publique. Avec la loi du 31 mars 1850 qui restreignit le suffrage universel en exigeant de l'électeur un domicile de trois années dans la même commune et dans le même canton, elle fut certainement une des causes principales qui facilitèrent le coup d'Etat de 1852. Les 25 francs des députés devinrent rapidement impopulaires, surtout dans la classe ouvrière, et ce fut au cri répété de : « A bas les 25 francs », que furent accueillis au matin du 2 décembre, les hommes courageux comme *Baudin* qui cherchaient à organiser la résistance contre l'oppression (2).

G. — *Constitution du 14 janvier 1852*

Pour flatter les passions de la masse ignorante, le prince *Louis-Napoléon*, fit insérer dans la constitution du 24 janvier 1854 (3) l'article 37 qui déclarait que les députés ne recevaient aucun traitement.

Mais cette disposition ne devait pas tarder à être modi-

1. *Moniteur Officiel*, octobre à décembre, 1848, p. 2714.

2. Voir Victor Hugo. *Histoire d'un crime*, p. 68.

3. Article. 37 : « Ils (les députés) ne reçoivent aucun traitement. »

fiée. Lorsque le gouvernement issu du coup d'Etat du 2 décembre se sentit assez fort, il s'empessa de revenir au système de la *rémunération* qui était non seulement en harmonie avec la conception du suffrage universel, mais qui lui permettait en même temps de donner satisfaction aux nombreuses sollicitations dont il avait été l'objet de la part des députés.

Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 alloua à tous les députés une indemnité de *2.500 francs par mois de session ordinaire ou extraordinaire* (3). Ainsi pour ne pas donner à cette indemnité un caractère de traitement, on la proportionnait à la durée de séjour du député à Paris. Il était fait remarquer dans l'exposé des motifs de ce sénatus-consulte que dans une constitution qui accorde le droit d'éligibilité à tous les citoyens sans aucune condition de *cens* ou de *fortune*, il était juste d'indemniser les hommes auxquels la nation a donné mission de la représenter, et que l'on ne pouvait pas imposer à ceux qui se dévouaient aux intérêts du pays des sacrifices trop onéreux : agir autrement serait écarter du mandat politique, les hommes éclairés, intelligents, laborieux, investis de la confiance publique, mais auxquels leur modeste position ne permet pas d'abandonner sans compensation les professions dont les bénéfices sont leur principale fortune.

1. Article 14 du sénatus-consulte du 25 octobre 1852 : « Les députés au Corps législatif reçoivent une indemnité qui est fixée à 2.500 francs par mois pendant la durée de chaque session ordinaire ou extraordinaire. »

L'article 14 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ne devait pas tarder à donner lieu à des difficultés d'application. Il pouvait se faire que la fin de la session ne coïncidât pas avec la fin du mois, et l'on se demandait s'il n'était pas inconvenant de faire aux députés le décompte des jours pendant lesquels ils n'avaient pas siégé. D'autre part, comme l'indemnité à laquelle les députés avaient droit était plus ou moins longue suivant la durée plus ou moins longue de la session, on pouvait craindre qu'ils ne fussent accusés de prolonger leurs travaux pour obtenir une plus forte rétribution. Ce fut pour parer à ces inconvénients qu'intervint le 18 juillet 1866 un sénatus-consulte décidant que l'indemnité serait *annuelle* et fixée à 12.500 *francs* pour chaque session ordinaire, quelle qu'en soit la durée (1). Pour les sessions extraordinaires, on conservait le système de l'indemnité mensuelle telle qu'elle était réglée par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

Sous le second Empire, les *sénateurs* n'étaient pas traités de la même façon que les membres du corps législatif. Il avait été tout d'abord dans la pensée des auteurs de la constitution de 1852 de les diviser en deux

1. Art. 4 § 2 : « L'indemnité attribuée aux députés au corps législatif est fixée à douze mille cinq cents francs pour chaque session ordinaire quelle qu'en soit la durée. »

§ 3 : « En cas de session extraordinaire, l'indemnité continue à être réglée conformément à l'article 14 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. »

catégories d'après leur fortune, les riches et les pauvres. L'article 22 de la constitution était ainsi conçu :

« Les fonctions de sénateurs sont gratuites ; néanmoins le Président de la République pourra accorder à des sénateurs, en raison des services rendus et de leur position de fortune, une dotation personnelle qui ne pourra excéder 30.000 francs par an. » Ce système qui laissait au chef du pouvoir exécutif un pouvoir arbitraire excessif ne pouvait avoir qu'une durée éphémère. Un an s'était à peine écoulé depuis le vote de la constitution que le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 décidait que tous les sénateurs, sans distinction, recevraient une indemnité annuelle et viagère de 30.000 francs (1). Ce traitement qui peut paraître excessif si on le compare à celui des membres du corps législatif s'explique par cette considération que les sénateurs avaient, à cette époque, le caractère de hauts fonctionnaires et étaient à la dévotion du pouvoir exécutif.

La *constitution de 1870* qui fut le couronnement de l'empire libéral ne modifia pas l'indemnité législative (2).

H. — *Constitution de 1875*

Lorsque l'empire tomba sous le poids de ses fautes, le

1. Art. 11. « Une dotation annuelle et viagère de trente mille francs est affectée à la dignité de sénateur. »

2. Il avait bien été voté le 27 juillet 1870 une loi interdisant le cumul au delà de 50.000 francs entre les traitements et l'indemnité de député

gouvernement de la Défense Nationale eut à se préoccuper de la rémunération qui devait être accordée aux membres de la future Assemblée Nationale. A cette époque bien peu de personnes regrettaient les privilèges de classes de l'ancien régime et la partie la plus intelligente de la nation estimait qu'il n'était que juste et convenable d'allouer aux représentants politiques de la nation, une indemnité en rapport avec les dépenses qui leur incombaient. Il y eut même alors un mouvement d'opinion intéressant à signaler en faveur de la rémunération de tous les mandats électifs. Le modèle qui s'imposait en quelque sorte aux hommes de la Défense Nationale était la constitution démocratique de 1848 et ce fut en effet d'elle qu'ils s'inspirèrent lorsqu'ils promulguèrent le décret du 27 janvier 1871 qui se bornait, dans son article 5, à remettre en vigueur les articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mars 1849. Le même décret, dans son article 4, suspendait les incompatibilités et décidait qu'il était interdit de cumuler un traitement avec l'indemnité législative. Les membres de l'assemblée nationale de 1871 toucheraient donc *une indemnité annuelle de 9.000 francs* (1).

ou la dotation de sénateur ; (cette interdiction ne concernait pas les maréchaux, amiraux, et cardinaux, ce qui s'expliquait par ce fait que ces hauts dignitaires de l'armée, de la marine et du clergé étaient sénateurs de droit) ; mais cette loi ne fut jamais appliquée.

1. *Journal Officiel* du 24 février 1875, p. 1413. Séance du 23 février 1875.

A l'époque de la discussion de la constitution de 1875, une question d'une importance capitale fut agitée. L'assemblée était disposée à accepter, en ce qui concerne les députés, le maintien de l'indemnité fixée par l'article 5 du décret du 27 janvier 1871 et par les articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mars 1849, mais il existait dans le projet de la commission un article 7 établissant la gratuité des fonctions des membres du Sénat, et sur lequel l'accord était loin d'être fait.

La question présentait un intérêt exceptionnel. Priver les sénateurs d'une indemnité, c'était faire œuvre anti-républicaine, puisqu'on obligeait en quelque sorte les électeurs à les choisir dans les classes les plus riches de la société ; c'était faire du Sénat une sorte de Chambre aristocratique, de Chambre des pairs. Dans la discussion assez confuse qui eut lieu à la séance du 23 février 1875, après une intervention de M. Louis de Saint-Pierre, député de la Manche, en faveur de la gratuité du mandat de sénateur, et quelques observations de M. Raoul Duval, l'assemblée nationale repoussa par 359 voix contre 314 l'article 7 de la commission.

La difficulté n'était pas résolue pour cela. Ce qu'avait voulu l'assemblée nationale, c'était ne pas insérer dans la constitution une disposition relative à l'indemnité des membres des Chambres ; elle ne s'était sans doute pas prononcée sur la fixation même de leur indemnité, mais son vote n'en présentait pas moins un grand intérêt

puisqu'il dénotait chez elle le désir de donner au nouveau sénat un caractère nettement démocratique.

C'est bien ce que faisait ressortir le rapporteur de la Commission, lorsqu'un peu plus tard vint en discussion la loi organique du 2 août. Il fit remarquer avec beaucoup de justesse que du moment que l'Assemblée nationale avait admis l'électorat, même restreint, comme base de la formation du Sénat, qu'elle en avait banni toute condition de cens, qu'elle avait fait du sénateur un mandataire à temps, rééligible, c'est-à-dire toujours soumis au contrôle de l'opinion publique, c'est qu'elle avait voulu que le Sénat ainsi composé fût accessible à tous et ouvert à tous les rangs sociaux. L'indemnité avait d'ailleurs, ajoutait-il, l'avantage de sauvegarder la dignité de l'élu, d'assurer son indépendance et la liberté de ses votes, et la monarchie elle-même l'avait si bien compris que tout en proclamant le principe de la gratuité du mandat législatif elle gratifiait, sur leur demande, les pairs pauvres d'une indemnité. Il concluait en faisant remarquer que la suppression de l'indemnité aurait pour résultat d'écarter du Sénat les jeunes, les ambitions légitimes, les hommes nouveaux capables de rendre à leur pays les services éminents de la vie politique.

A la suite de ce rapport, et après une courte discussion, l'article 26 fut adopté. Il décidait que les membres du Sénat toucheraient la même indemnité que ceux de la Chambre des députés. Bientôt l'indemnité des dépu-

tés fut à son tour déterminée par l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875, ainsi conçu : « Les députés reçoivent une indemnité. Cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872. » En d'autres termes, l'indemnité des députés et des sénateurs était fixée à la même somme, *c'est-à-dire à 9.000 francs par an*.

Cette fois encore, et toujours pour les raisons que nous avons exposées plus haut, le législateur évitait avec soin d'employer l'expression de *traitement*, s'en tenant au terme traditionnel d'indemnité.

Cette indemnité devait rester telle quelle, du moins quant à son quantum, jusqu'à une époque très rapprochée de nous, la fin de l'année 1906. Ce n'est pas que diverses propositions de lois n'eussent été déposées en vue de l'élever et de proportionner aux besoins de l'existence le salaire payé par la nation à ses représentants, mais ces propositions furent presque toutes retirées par leurs auteurs avant toute discussion publique ; et celles qui avaient été discutées n'avaient pas abouti (1).

1. Dans la séance du 24 mars 1899, la question de l'augmentation de l'indemnité législative fut discutée devant la Chambre, M. le député Dejeante parlant au nom d'un certain nombre de ses collègues socialistes fit à ce sujet la déclaration suivante : « Le montant actuel de l'indemnité parlementaire était connu par tous les candidats ainsi que par tous les élus avant les élections générales de 1898 ; il était du droit le plus élémentaire et du devoir le plus strict de la part de tous ceux qui trouvaient cette indemnité insuffisante de consulter au préalable les électeurs pour savoir s'ils consentaient à supporter cette nouvelle charge de plusieurs

Dans la deuxième séance du 22 novembre 1906, M. Baudon, président de la commission de comptabilité, donna lecture à la Chambre d'un rapport présenté au nom de la commission de comptabilité sur une proposition de loi ayant pour objet de modifier le deuxième paragraphe de l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875. Il rappela que par suite d'une progression inverse de celle que suivent la valeur des choses et les obligations de plus en plus lourdes qu'impose l'accomplissement du mandat parlementaire, l'indemnité législative avait été en diminuant ; que c'est ainsi que la Convention Nationale l'avait fixée à 36 francs par jour, et que sous le second Empire elle était de 12.500 francs pour la session ordinaire, et s'accroissait d'une indemnité spéciale de 2.500 francs pour chaque mois de session extraordinaire. Il fit remarquer d'autre part qu'en 1871 le gouvernement de la défense nationale, n'ayant pas le loisir, au milieu des périls de la patrie, d'élaborer une loi électorale, s'était contenté de remettre en vigueur le texte de 1849, et que l'indemnité s'était ainsi, sans examen, trouvée réduite à 9.000 fr ; cette indemnité, en réalité, n'était plus en rapport avec les conditions de l'existence, et l'Etat l'avait si bien compris qu'il avait sensiblement élevé depuis 1849 le traitement de ses fonctionnaires, et il ajoutait :

« Si l'on est obligé de constater que l'indemnité parlementaire n'est plus en rapport avec la valeur des choses,

millions au profit de leurs élus. » C'était repousser la question par la théorie chère aux socialistes du *Mandat Impératif*.

un simple examen suffit pour démontrer qu'elle est encore diminuée par les nécessités onéreuses qui sont imposées aux membres des deux Chambres. Jadis l'œuvre parlementaire s'accomplissait au siège des pouvoirs publics : les relations entre les électeurs et les élus n'étaient pas ce qu'elles sont actuellement. La démocratie plus éclairée, plus jalouse de ses droits, exige une collaboration qui est devenue presque permanente, quotidienne souvent, pour le plus grand bien de la paix sociale. Par suite du développement de la vie politique, des associations de tous genres se sont fondées ; les comités, les sociétés mutualistes, les amicales, les syndicats professionnels et agricoles se sont multipliés, depuis quelques années surtout, et ont amené des contrats de plus en plus fréquents, mais aussi de plus en plus dispendieux, entre les mandataires et les mandants. Les efforts continus, les déplacements perpétuels qu'ils occasionnent entraînent pour les représentants du pays des charges que leurs prédécesseurs ne connaissaient pas. Ils impliquent la nécessité d'avoir une double installation, à Paris et en province, et ils exigent le renoncement absolu, pour la plupart d'entre eux, à tout travail autre que le travail parlementaire. » Il terminait en observant que la Représentation Nationale étant la base même de la République, il importait que les deux grands corps dont elle se composait ne fussent pas laissés dans une situation amoindrie (1).

1. *Journal officiel*, 2^e séance du 22 novembre 1906, p. 2630.

La Chambre consultée déclara l'urgence sur la proposition dont elle était saisie, qui consistait à élever à 15.000 francs à partir du 1^{er} janvier 1907 l'indemnité législative ; elle décida de passer immédiatement à la discussion de l'article unique, et adopta cet article dans la même séance, aucun député n'ayant demandé la parole. Seulement, à la fin de cette séance, et en guise de protestation contre le vote qui venait d'avoir lieu, deux propositions de lois furent déposées sur le bureau de la Chambre ; l'une de M. *Charles Benoist* demandant que le nombre des membres de la Chambre des députés fût fixé à 400 et qu'ils fussent élus au scrutin de liste et avec représentation proportionnelle, l'autre de M. *Bonnevay*, tendant à la réduction à 180 des membres du Sénat, et à 300 des membres de la Chambre des députés, ceux-ci devant être élus au scrutin de liste par département et suivant les règles de la représentation proportionnelle.

La proposition de loi votée par la Chambre qui élevait ainsi de 6.000 francs l'indemnité législative, fut aussitôt portée devant le Sénat, et discutée ce même jour, 22 novembre. Dans un rapport très sommaire, M. Bassinet, président de la commission de comptabilité, fit connaître l'avis de ses collègues de la commission. Ils estimaient que l'indemnité législative, telle qu'elle était fixée par les lois organiques de 1875, n'était plus en rapport avec la progression constante des loyers parisiens et des exigences de la vie matérielle, ni

avec le développement incessant de l'activité parlementaire individuelle avec ses charges nouvelles, et proposaient en conséquence l'urgence de la proposition de loi de la Chambre.

Cette proposition d'urgence fut timidement combattue par un sénateur de la droite, M. Brager de la Ville-Moysan qui se borna à observer que le Sénat donnerait une grande preuve de dignité en examinant d'une façon plus complète et moins hâtive la proposition que la Chambre avait votée au pied levé.

La discussion immédiate fut ordonnée et la proposition de loi fut adoptée presque sans discussion (1). La loi nouvelle fut promulguée le lendemain 23 novembre. Elle est ainsi conçue :

Article unique. — Le deuxième paragraphe de l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'indemnité législative est fixée à 15.000 francs par an, à partir du 1^{er} janvier 1907. Elle est réglée par le deuxième paragraphe de l'article 96 et par l'article 97 de la loi du 15 mars 1849 ainsi que par les dispositions de la loi du 16 février 1872 » (2).

Ainsi deux jours avaient suffi pour assurer le vote et la promulgation d'une réforme qui entraînait des charges assez lourdes pour le budget. Le public qui avait été de tout temps, non pas tant hostile au principe de

1. Sénat. Séance du 22 novembre 1906. *Journal officiel*. Sénat, p. 1008.

2. *Journal officiel* du 24 novembre 1906, p. 7809.

l'indemnité parlementaire que jaloux des privilèges que ses représentants s'arrogeaient, trop facilement à son gré, accueillit avec une froideur marquée l'augmentation de traitement que ceux-ci s'étaient allouée. Quelque opinion que l'on ait sur le fond même de la question, il faut bien reconnaître que la procédure rapide qui fut employée à cette occasion était bien faite pour justifier cette attitude (1).

La question de l'indemnité parlementaire devait cependant revenir bientôt devant le parlement, à l'occasion du vote du budget, et alors elle donna lieu à d'assez vives discussions, soit que les représentants du peuple eussent été émus des critiques que la presse leur avait adressées, soit que réellement la question leur parût comporter un examen plus approfondi (2).

1. On ne peut s'empêcher de reconnaître qu'au début de cette même année 1906 la Chambre des communes anglaise s'était montrée beaucoup plus prudente, et, sans doute, mieux inspirée ; après une longue discussion, elle avait voté le principe même de l'indemnité, mais prenant en considération les charges du pays, elle avait, sur la demande du gouvernement, renvoyé à une époque plus favorable l'application de la solution.

2. On s'est demandé à ce sujet si la Chambre des députés pouvait à propos de la discussion du budget remettre en question une loi votée quelques jours auparavant. M. Baudon, député, dans son rapport au nom de la commission de comptabilité avait soutenu la négative en faisant remarquer que la constitution avait conféré aux deux chambres la plénitude du pouvoir législatif, et que ce serait porter atteinte à la constitution elle-même que de suspendre l'exécution d'une loi récemment promulguée. Cet argument n'avait aucune valeur juridique. Une loi peut être très bien l'objet d'une demande d'abrogation ou de modification, alors même qu'elle n'a pas été appliquée. Cependant il paraît certain que la Chambre n'aurait pas pu, en refusant de voter les crédits, arrêter l'exé-

A la deuxième séance du 30 novembre, M. Pugliesi-Conti prétendit que dans une question comme celle de l'indemnité parlementaire ayant pour objet d'augmenter une dotation législative déjà inscrite au budget de l'Etat, le vote au scrutin public était obligatoire. Cette thèse fut, avec raison, combattue par M. Brisson, président de la Chambre. Il fit remarquer que l'opinion de son collègue aurait été exacte s'il s'était agi de modifier un budget déjà en exercice, mais qu'il en était différemment lorsqu'il s'agissait de déterminer le chiffre d'une dépense à inscrire au chapitre d'un budget non voté.

Sur le fond même de la question, M. Gast défendit avec énergie l'augmentation de l'indemnité et chercha à défendre la procédure hâtive employée quelques jours auparavant (1). Il fut suivi dans cette voie par MM. Albert Poulain, Chaussier, Berteaux, mais vive-

cution de la loi du 24 novembre. Du moment qu'en vertu de cette loi, chaque député avait le droit de réclamer à partir du 1^{er} janvier 1907 une indemnité de 15.000 francs par an, il possédait un droit de créance contre l'Etat, indépendant du vote des crédits par le parlement.

1. « Il me semble qu'on peut difficilement soutenir dans le Parlement français qu'une loi a été votée par surprise. La Chambre a accueilli cette proposition de loi avec un silencieux assentiment qui correspondait mieux, dans mon esprit, à la dignité d'un pareil débat, qu'une discussion vaine qui aurait risqué peut-être de blesser bien des infortunes et qui n'aurait eu d'autre compensation que d'occasionner à cette tribune des manifestations publiques de désintéressement, d'autant plus faciles à ceux qui les auraient faites que le sacrifice leur serait moins lourd ou même à ceux qui auraient espéré trouver une compensation dans une vague surenchère électorale. » *Journal Officiel*. (Chambre des députés. 2^e séance du 30 novembre 1906 p. 2811.)

ment combattu par un député de la droite, M. de Rosambo et par le leader du parti socialiste, M. Jaurès. Ce dernier, tout en se déclarant partisan du relèvement de l'indemnité parlementaire, n'hésitait pas à déclarer qu'il eût été préférable, à ses yeux, de saisir l'opinion publique de la question au moment des prochaines élections, que de la discuter immédiatement. Le relèvement fut voté par 290 voix contre 218, à une majorité par conséquent de 72 voix seulement.

La discussion fut également longue et passionnée au Sénat dans la séance du 20 décembre 1906 (1). Mais la proposition de la Chambre finit par être adoptée par 150 voix contre 104.

Depuis cette époque, il s'est fait dans le pays, autour de cette question du relèvement de l'indemnité parlementaire, une agitation que l'on ne doit pas hésiter à considérer comme regrettable. Dans la session annuelle du mois d'août 1907 plusieurs conseils généraux ont émis le vœu que l'indemnité parlementaire fût ramenée à son ancien chiffre (2), et dans les élections partielles qui eurent lieu dans le courant de l'armée 1907, plusieurs candidats n'hésitèrent pas à inscrire dans leur pro-

1. Le discours du rapporteur, M. Bassinet, renferme des détails intéressants sur les traitements comparés des députés et des sénateurs et des hauts fonctionnaires de l'Etat (*J. Off. Sénat*. Séance du 20 décembre 1906, p. 1170.)

2. On peut citer notamment comme ayant adopté des vœux dans ce sens les conseils généraux de l'Yonne, celui-ci pourtant très radical, et du Maine-et-Loire.

gramme la suppression des 6000 francs ; plusieurs même ont dû certainement leur succès à l'énergie avec laquelle ils ont défendu cette thèse. On peut citer parmi les plus ardents M. Archimbaud, élu député de Die, en septembre 1907 (1) qui choisit comme plate-forme électorale la question de l'augmentation récente de l'indemnité parlementaire. Dans sa profession de foi, il prenait l'engagement, s'il était élu, de déposer une proposition de loi tendant au retour à l'ancien chiffre d'indemnité et au cas où sa proposition serait repoussée, de verser mensuellement à ses électeurs, pour qu'ils en disposassent à leur gré, les 6000 francs qu'il jugeait mal acquis, promesse qui, soit dit en passant, paraît singulièrement difficile à réaliser.

D'autre part, à une date très rapprochée, le 5 octobre 1907, M. Cadenat, député, a déposé sur le bureau de la Chambre une proposition dont l'article 1^{er} a trait à l'indemnité parlementaire. Elle est ainsi conçue :

Article 1^{er}. — Le montant de l'indemnité parlementaire est ramené à 9000 francs.

Art. 2. — Le traitement d'aucun fonctionnaire ne pourra dépasser 9000 francs.

Art. 3. — Les économies réalisées par cette diminution des gros traitements seront versées dans la caisse des Retraités ouvrières.

1, Et d'ailleurs invalidé depuis. Son cas de dispense militaire n'ayant pas été reconnu valable, il a été renvoyé à la caserne.

Art. 4. — Exception sera faite pour le traitement du Président de la République, des Ministres, des Ambassadeurs et Ministres Plénipotentiaires et des Gouverneurs Généraux des Colonies.

Enfin il n'est pas jusqu'aux nombreux Congrès politiques qui se sont réunis pendant l'été 1907 qui ne se soient préoccupés de cette question, et il est assez curieux de remarquer que, presque toujours, tout au moins en ce qui concerne les Congrès socialistes, ils ont abouti à des vœux ayant pour objet non de réduire l'indemnité parlementaire, mais de la régler au profit du parti.

Voici, par exemple, le texte du vœu adopté le 25 juillet dernier par le Congrès du parti socialiste unifié de la fédération de la Seine.

« Les élus au Parlement verseront une cotisation annuelle de 6.000 francs. Dans les délégations, ces élus seront traités comme les autres membres du parti quant aux indemnités de séjour ;

« Cette décision sera valable jusqu'en 1910.

« La fédération de la Seine considère que la répartition de 6.000 francs de l'indemnité parlementaire doit être réglée d'une façon nette et définitive par le Congrès national, notamment en ce qui concerne la somme destinée aux élections législatives qui devra obligatoirement être versée par l'élu qui, dans aucun cas, ne devra en rester possesseur, entre les mains du trésorier du comité

de vigilance des circonscriptions, organisé obligatoirement dans lesdites circonscriptions, conformément aux statuts du parti ;

« La fédération décide que les fonds de propagande alimentés par le produit du supplément de l'indemnité parlementaire devront, pour une partie, être répartis par les soins des fédérations, entre les sections ou groupes pour les élections municipales. »

Au Congrès socialiste de Nancy tenu dans cette ville au mois d'août 1907, il fut décidé que chaque député du parti devrait sur ses 15.000 francs verser à la caisse du parti une somme de 3.000 francs ; il avait même d'abord été question d'élever cette contribution à 6.000 francs, comme le proposait la fédération de la Seine. (1)

1. La question des 15.000 francs a été reprise une dernière fois à la Chambre des Députés le 12 novembre dernier. M. Charles Benoist, ayant demandé à l'Assemblée de réserver les chapitres 42 et 43 du budget du ministère des Finances jusqu'à ce que la Commission de comptabilité eût déposé son rapport sur la proposition Cadenat dont nous avons parlé plus haut, il en résulta une très violente discussion à la suite de laquelle la proposition de M. Charles Benoist fut repoussée par 319 voix contre 181.

DEUXIÈME PARTIE

CARACTÈRES DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE EN DROIT FRANÇAIS ACTUEL

Nous venons d'étudier avec toute l'ampleur qu'il mérite l'historique de l'indemnité parlementaire. Nous avons vu que cette indemnité qui ne présentait pas dans notre ancien droit le caractère d'un salaire, mais seulement celui de remboursement d'avances faites, s'était transformée avec la Révolution française et qu'elle était devenue un véritable traitement, en dépit de l'épithète d'indemnité qui lui a été presque toujours conservée. Nous avons cherché à démontrer, et nous espérons y avoir réussi, que cette indemnité parlementaire était intimement liée à la nature du lien rattachant les électeurs et leurs élus, et que, le jour où le corps électoral devait se transformer et devenir la nation, il était logique qu'elle se transformât de son côté.

Il nous faut maintenant, poursuivant notre étude, analyser les caractères que présente l'indemnité parle-

mentaire dans notre droit actuel. Cette partie sera moins longue que la précédente : nous n'aurons guère qu'à rappeler des solutions consacrées par des textes.

Nous diviserons cette partie en cinq chapitres :

- I. — Du droit à l'indemnité.
- II. — De la privation de l'indemnité.
- III. — Du paiement de l'indemnité.
- IV. — Du cumul.
- V. — De la saisie.

CHAPITRE PREMIER

Du Droit à l'Indemnité

La règle est que l'indemnité parlementaire prend naissance pour les sénateurs comme pour les députés à partir du jour de l'élection. Ceci résulte pour le Sénat du règlement sur la comptabilité des recettes et des dépenses en date du 9 décembre 1880 (art. 40) et pour la Chambre des députés du règlement de la comptabilité du 23 mars 1877, article 41.

Il n'y a à cet égard aucune distinction à faire entre les élections générales et les élections partielles, sous cette réserve cependant, en ce qui concerne les députés, que dans le cas de renouvellement intégral les nouveaux élus n'ont droit au traitement que le lendemain du jour où les pouvoirs de la Chambre précédente ont pris fin. Cette disposition figure dans le règlement de comptabilité de la Chambre des députés, depuis le 23 juillet 1884. Elle se justifie par cette considération que si les députés nouvellement élus avaient droit à

leur indemnité à partir du jour de leur élection, et les députés en exercice jusqu'au jour de l'expiration de leurs pouvoirs, il en résulterait, étant donné qu'il existe toujours entre ces deux dates un intervalle qui est généralement de quelques semaines, que le budget de la Chambre aurait à supporter pendant un certain temps la dépense d'une double indemnité.

L'indemnité parlementaire prend fin le lendemain du jour où les fonctions législatives ont cessé, ce qui peut arriver, soit par la mort de l'élu, son droit passant dans ce cas à ses héritiers pour les journées échues jusqu'au jour du décès, soit par sa démission, auquel cas l'indemnité court pour le député jusqu'à la notification de cette démission par le président de la Chambre au ministre de l'Intérieur (1) et pour le sénateur jusqu'au jour de l'acceptation de cette démission par le Sénat, soit, enfin, c'est l'hypothèse normale, par l'expiration de ses fonctions.

A propos du droit du député et du sénateur à son indemnité parlementaire, une question très intéressante, et qui a été tranchée différemment par les deux Chambres se pose à propos de la vérification des pouvoirs.

Supposons que l'élection d'un représentant du peuple soit contestée, et vienne à être annulée, qu'elle va être, au point de vue de ses droits à l'indemnité, la situation

1. En pratique la déclaration d'acceptation faite par le président de séance tient lieu de notification.

exacte de ce représentant ? Pourra-t-il en premier lieu toucher son indemnité avant que ses pouvoirs aient été vérifiés, et devra-t-il, en second lieu, à supposer cette première question tranchée affirmativement, restituer les sommes sur lesquelles il n'avait aucun droit et qu'il a touchées indûment.

Dans notre ancien droit, la règle était qu'aucun paiement ne pouvait être fait aux députés aux Etats Généraux avant la vérification de leurs pouvoirs. Grâce à cette précaution on évitait toute difficulté ultérieure. Rien, du reste, de plus logique que cette conception. Du moment que les députés étaient des mandataires de droit civil, il était naturel qu'ils ne pussent commencer leurs travaux que lorsque leur qualité de représentant aurait été reconnue. La plupart du temps cette vérification des pouvoirs se faisait très simplement, les députés de chaque ordre se contentant d'examiner la régularité des procurations remises à leurs collègues. Mais il pouvait se faire qu'il y eût litige, auquel cas l'affaire était soumise au Conseil du Roi.

Aujourd'hui il n'y a pas à proprement parler de mandat à vérifier. Tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître que la décision par laquelle les Chambres admettent ou rejettent de leur sein un de leurs collègues est un véritable jugement ; dès lors le député ou le sénateur devraient être payés jusqu'au jour où ce jugement est rendu ; ceci semble d'autant plus logique qu'ils ont eu jusqu'à ce moment le droit de participer

considérant que l'article 5 du règlement provisoire aux travaux législatifs, pour une part importante. Malheureusement, ici encore, l'idée de mandat a subsisté dans l'esprit du législateur et a conduit à des solutions erronées, tout au moins en ce qui concerne le Sénat.

Aux termes de l'article 40 du règlement que nous avons cité, le sénateur dont l'élection a été annulée n'a droit à aucune indemnité, et comme mesure de précaution, aucun paiement ne peut lui être fait avant la vérification de ses pouvoirs.

Pendant très longtemps il en a été de même pour la Chambre des députés. Le paiement de l'allocation était suspendu pour les députés jusqu'après la vérification des pouvoirs. Cependant des dérogations furent apportées à cette règle. En 1869 un arrêté du Président du Corps législatif en date du 13 juillet de cette année décida qu'une somme de 2.500 francs, montant de l'indemnité d'un mois de session extraordinaire serait payée à chacun des députés, qu'ils eussent ou non été admis. Cette disposition n'était, du reste, applicable que pour la session extraordinaire, de 1869.

Une solution analogue fut donnée par la première Commission de Comptabilité de l'Assemblée Nationale, à la date du 11 mars 1871. Nous notons dans sa délibération le passage suivant : « Sur une demande adressée par trois députés démissionnaires ou invalidés, la commission prend la résolution suivante : La Commission

décède que les députés vérifiés auront seuls droit à l'indemnité, mais que cette disposition offre un lien de connexité avec l'article 8 du même règlement aux termes duquel les députés non vérifiés ne sont point admis à participer au vote de l'Assemblée ; que l'Assemblée ayant autorisé les députés non validés à voter sur la question de paix ou de guerre, les a considérés comme députés, au moins provisoirement, et a dès lors renoncé aux dispositions du règlement qui les concernait, est d'avis que l'indemnité doit être payée aux députés ajournés ou *même invalidés* jusqu'au jour de l'ajournement ou de l'invalidation. » Remarquons en passant qu'il est difficile de dire d'une façon plus claire que l'indemnité législative est non pas une indemnité, mais un salaire, c'est-à-dire la rémunération d'un service rendu.

Mais ce n'était là qu'une mesure provisoire, applicable seulement aux élections générales, très discutable, d'autre part, au point de vue juridique et qui devait cesser de produire ses effets lorsque l'Assemblée retourna à Versailles. L'on se trouva alors replacé sous l'empire du règlement de 1848 adopté en 1871 par l'Assemblée Nationale réunie à Bordeaux, et les députés invalidés n'eurent droit à aucune indemnité. C'est ce qui résulte des explications très nettes données à ce sujet par M. le questeur Margaine, au début de la séance du 6 novembre 1878 (1).

1. Voir à ce sujet les explications très complètes de M. Pierre. *Traité*

Cette situation souleva des critiques. Il parut injuste à certains députés que ceux de leurs collègues qui auraient été invalidés n'eussent droit à aucune indemnité, étant donné surtout que leur invalidation pouvait se produire plusieurs mois après leur élection. et dans la séance du 29 avril 1878, M. l'amiral Touchard saisit la Chambre d'un projet de résolution tendant à attribuer l'indemnité législative, sans distinction, à tous les députés vérifiés ou non. La Commission chargée d'examiner ce projet de résolution conclut au rejet, et son rapporteur, M. de Sonnier, invoquait pour justifier cette décision cet argument que la Chambre en prononçant l'admission d'un député ne lui conférait pas une qualité nouvelle, mais se bornait à reconnaître la validité de son mandat ; que, dès lors, de même que lorsque l'élection était validée, l'élu devait être considéré comme député depuis le jour du scrutin, de même, lorsque cette élection était annulée, il devait être considéré comme n'ayant jamais été député. Il était donc impossible de lui attribuer une indemnité attachée à une qualité qu'il n'avait jamais eue.

Les conclusions du rapport de M. de Sonnier vinrent en délibération devant la Chambre dans la séance du 5 juin 1879. Sur la demande de M. le baron Larrey la proposition de M. l'amiral Touchard fut renvoyée à l'examen du Bureau qui la discuta dans la réunion du

de droit politique, électoral et parlementaire, par Eugène Pierre (4^e édition), p. 1331.

13 juin 1879. Combattue par M. le questeur Margaine qui trouvait injuste qu'un député, invalidé soit pour défaut de majorité, soit pour fraude, tirât bénéfice de l'irrégularité des opérations électorales, elle fut soutenue par Gambetta, président du Bureau et par M. Drumel, secrétaire, adoptée par le Bureau (1), et finalement

1. Il est regrettable de constater que dans cette discussion un esprit aussi lumineux que Gambetta ait apporté à l'appui de sa thèse, d'ailleurs juste, des arguments dépourvus de toute valeur juridique. Après avoir fait remarquer avec raison qu'il y avait une contradiction et surtout une disproportion évidente à accorder le droit de vote et à refuser l'allocation, il ajoutait :

« Un député est député du jour où il a reçu de ses concitoyens une majorité suffisante ; la Chambre a, sans doute, le droit d'annuler ses pouvoirs ; il n'en est pas moins investi d'un mandat qui l'oblige à quitter son pays, à enmener sa femme et ses enfants. Le Bureau est appelé à examiner si la question posée doit être résolue d'après le droit commun. Or, le droit commun, c'est qu'au mandat est attachée une indemnité. La loi n'a pas parlé d'un traitement — qui pourrait être refusé en cas d'annulation, puisque la carrière ne serait pas complète — mais d'une indemnité qui se décompose par vacations. Il y a donc concordance parfaite entre l'exercice, même limité, du mandat, et l'attribution d'une indemnité. »

Or nous avons vu et nous reviendrons sur ce point que le député touche un véritable traitement et non une indemnité. Comment, du reste, en supposant qu'il y ait mandat, ce mandat, une fois annulé, pourrait-il produire des effets dans le passé ?

M. Drumel n'était pas mieux inspiré lorsqu'il prétendait que le mandat du député est donné sous condition résolutoire, et que lorsque cette condition, qui est ici l'invalidation prononcée par la Chambre, vient à se produire, elle ne peut empêcher que le mandat ait été exercé pendant une durée plus ou moins longue. — C'est oublier que la condition résolutoire opère comme la condition suspensive avec effet rétroactif, et qu'en se plaçant sur le terrain strictement juridique, dans la théorie, du mandat, le député invalidé devrait rembourser les mensualités perçues.

En réalité, autant la solution de la Chambre est facile à justifier lors

votée par la Chambre dans la séance du 26 juin 1879. —
Cette solution n'a pas été modifiée depuis.

que l'on parle de l'idée de traitement, autant elle est impossible à défendre sur le terrain du mandat.

CHAPITRE II

De la Privation de l'Indemnité

L'indemnité est suspendue dans deux hypothèses :

1° *En cas d'absence irrégulière ou prolongation illégale de congé* (1). — En fait les membres sont censés en congé régulier à partir du jour où ils ont remis leur demande entre les mains du président. Lorsque le député est absent sans congé ou prolonge son absence au delà du terme du congé qui lui a été accordé, l'indemnité cesse de plein droit.

On doit considérer comme absent sans congé le député qui pendant six séances consécutives n'a pas répondu aux appels nominaux ou n'a pris part ni aux travaux des bureaux et des commissions, ni aux discussions de tribune et aux scrutins de vote. Les réclamations sont jugées par le bureau de la Chambre qui prend, au préalable, l'avis de la Commission des Congés.

1. Règlement du Sénat, article 106. — De la Chambre des députés article 115.

Il est intéressant de signaler à ce sujet le système adopté en Allemagne pour constater au Reichstag les absences des députés : un registre est ouvert pendant la séance sur lequel les députés viennent apposer leurs signatures. Mais pour éviter une fraude consistant dans le fait pour le député de disparaître après avoir signé au début de la séance, le législateur a organisé un moyen de contrôle qui fonctionne au moment du vote : il consiste dans l'adoption du vote par bulletins nominaux. En Allemagne, où la coutume du vote par procuration n'est pas admise comme en France, il est aisé de reconnaître ainsi quels sont les députés qui doivent être considérés comme absents puisque ceux-là n'auront déposé aucun bulletin. Un député qui se trouvera dans ce cas subira la retenue de 20 marks, alors même que sa signature figurerait sur le registre.

2° *Dans le cas de certaines peines disciplinaires.* —
Ce sont :

- a) *Le rappel à l'ordre ;*
- b) *Le rappel à l'ordre avec inscription au procès verbal ;*
- c) *La censure ;*
- d) *La censure avec exclusion temporaire du lieu des séances.*

D'après le règlement de la Chambre des députés, il faut distinguer le rappel à l'ordre simple qui vise tout orateur qui trouble l'ordre, et le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal dirigé contre le député qui,

dans la même séance, a déjà encouru un premier rappel à l'ordre.

Seul, aux termes de l'article 120 du règlement de la Chambre des députés, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de plein droit la privation pour une durée de quinze jours de moitié de l'indemnité allouée au député.

La *censure* est une peine plus forte que le rappel à l'ordre. Elle se distingue en *censure simple* et *censure avec exclusion temporaire*.

La censure simple est prononcée :

1° Contre les députés qui, après le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, ne seront pas rentrés dans le devoir ;

2° Contre ceux qui, dans l'espace de trente jours, auront encouru trois fois le rappel à l'ordre ;

3° Contre ceux qui auront donné dans la Chambre le signal d'une scène tumultueuse ou d'une abstention collective de prendre part aux travaux législatifs ;

4° Contre ceux qui auront adressé à un ou plusieurs de leurs collègues des injures, provocations ou menaces.

Aux termes de l'article 128 du Règlement de la Chambre des députés, la censure simple emporte de droit privation pendant un mois de l'indemnité parlementaire.

Quant à la censure avec exclusion temporaire, elle est prononcée contre les députés qui auront résisté à la

censure simple ou qui dans le cours de la même session auront subi deux fois la censure simple. Elle atteint également ceux qui en séance publique auront fait appel à la violence, poussé à la guerre civile ou à la violation des lois constitutionnelles ; ceux qui se seront rendus coupables d'outrages envers la Chambre ou une partie de la Chambre ou envers son président ; ceux qui auront adressé à un ou plusieurs membres du Gouvernement des injures, provocations ou menaces ; enfin ceux qui se seront rendus coupables d'outrages envers le Président de la République, le Sénat, etc.

Ici la privation de l'indemnité est d'après le même article 128 de deux mois au lieu d'un.

Nous ne croyons pas devoir insister davantage sur ces questions qui sont de pure réglementation.

En 1849, l'Assemblée législative avait voté le 6 juillet une résolution relative à l'indemnité du représentant contre lequel des poursuites avaient été ordonnées. Cette résolution avait été insérée dans l'article 16 du règlement de comptabilité du Corps législatif du 25 avril 1855, et elle a été reproduite dans l'article 19 du Règlement de comptabilité de la Chambre des députés actuelle (1). La privation de l'indemnité n'ayant été pré-

1. « Le député contre lequel des poursuites ont été autorisées, et qui s'est soustrait au mandat décerné contre lui perd son droit à l'indemnité pendant la durée de son absence. Celui qui est à l'état de détention préventive continue à recevoir son indemnité. Le député détenu en vertu d'une condamnation pour délit ou pour crime, même lorsque cette condamnation n'entraîne pas la perte de la qualité de député, est privé de l'indemnité pendant la durée de sa détention. »

vue que pour le cas de détention n'est pas applicable au cas de bannissement. C'est tout au moins ce qui résulte d'une décision de la Commission de Comptabilité en date du 12 mars 1900.

CHAPITRE III

Du Paiement de l'Indemnité

L'indemnité des députés et sénateurs est payable par mois à l'échéance, sans qu'il y ait de distinction à faire entre les mois plus courts et plus longs, chaque mois étant compté pour trente jours. Les quittances de cette indemnité sont soumises au droit de timbre de 0 fr. 10 et les députés ou sénateurs peuvent donner pouvoir par acte sous seing privé, à la condition que cet acte soit légalisé par l'un des questeurs, de recevoir leur indemnité législative à la caisse de la Chambre des députés ou au Sénat. Ces procurations qui doivent être timbrées et enregistrées ne sont valables que pour l'année pendant laquelle elles ont été données.

L'indemnité du président commence à courir du jour de sa nomination inclusivement, celle des questeurs du jour de leur entrée en fonctions (1).

1. Règlement de comptabilité du Sénat, art. 36 et 40, et de la Chambre des députés, art. 37 et 41.

Depuis 1877, l'indemnité législative qui n'était autrefois payable qu'au siège de l'assemblée peut, pendant l'intervalle des sessions, être payée aux membres du Parlement, à la trésorerie générale et aux receveurs particuliers des finances dans chaque département. Une circulaire du ministre des Finances du 7 août 1876 énonce les formalités à remplir pour l'exécution de cette mesure.

Le trésorier de la Chambre et celui du sénat ont dans leurs attributions les recettes et les paiements de toute nature concernant l'assemblée et la caisse des retraites de ses employés. Ils ont pour mission de payer l'indemnité des membres de l'assemblée et l'indemnité supplémentaire du président et des questeurs ainsi que les traitements des employés, de recevoir, d'examiner et de viser les oppositions et les significations de transport portant sur des sommes dues par l'assemblée, de recevoir et d'examiner les mains-levées et les désistements, enfin de distribuer des médailles et des insignes aux membres de l'assemblée. Ils soumettent aux questeurs à la fin de chaque session leur compte de gestion.

CHAPITRE IV

Du Cumul

On appelle *cumul* le fait de toucher en même temps deux ou plusieurs traitements publics. Si toutes les fonctions publiques avaient été d'une façon absolue incompatibles avec le mandat législatif, il n'aurait pas été nécessaire de prévoir le cas où le traitement attaché à une fonction publique et l'indemnité afférant au mandat législatif viendraient à se rencontrer dans les mêmes mains : la question n'aurait pas pu se poser. Mais il n'en est pas ainsi ; un certain nombre de fonctionnaires publics pouvant être élus députés ou sénateurs, le législateur a dû se préoccuper de trouver une solution qui donnât satisfaction à l'idée de justice sans léser outre mesure les intérêts du Trésor. Quelle pouvait être cette solution ?

Les précédents étaient douteux. Dans plusieurs des cahiers des Etats Généraux de 1789, nous voyons spécifié que les députés des bailliages ou sénéchaussées ne pourront, non seulement pendant la durée des Etats, mais même pendant un certain nombre d'années après

la clôture des Etats, accepter du roi ou de ses ministres des présents, emplois, émoluments, titres ou dignités quelconques (1).

De même, dans la séance du matin de l'assemblée législative du 20 septembre 1792, le député *Clauzel* rappelait le décret par lequel il était défendu aux fonctionnaires publics de cumuler les traitements attribués à l'exercice de leurs fonctions avec l'indemnité à laquelle ils avaient droit comme représentants du peuple.

Et enfin l'article 96 de la loi électorale du 15 mars 1849, loi votée à une époque où la majorité de l'Assemblée constituante subissait l'influence de la bourgeoisie censitaire, proclamait le principe d'après lequel l'indemnité législative était incompatible avec tous traitements d'activité, de non-activité ou de disponibilité. Voici dès lors ce qui se produisait. Ou bien le traitement auquel

1. Voici, par exemple, l'article 18 du cahier des charges, instructions, vœux et griefs du peuple de la sénéchaussée de Rennes, arrêté dans l'Assemblée de cette sénéchaussée, tenue le 7 avril 1789 et jours suivants :

« Les Députés aux Etats Généraux seront payés sur les fonds de leur province. Ils auront une somme fixe par jour, la même pour tous et chacun d'eux. Ils ne pourront pendant la tenue des Etats auxquels ils auront représenté, ni dans les trois années suivantes, accepter du roi ou des ministres aucun présent ou émolument, emploi, titre ou dignité, à peine de nullité ou de privation de tous leurs droits aux assemblées de paroisse, de district ou de province. La même règle aura lieu à l'égard des députés aux Etats provinciaux. »

(*Archives parlementaires*, t. V, p. 539, art. 18).

(V. également *Arch. parl.*, t. IV, p. 94 art. 16 et t. V, p. 288, art. 37.)

les députés avaient droit en tant que fonctionnaires publics était inférieur à l'indemnité parlementaire. Dans ce cas les députés touchaient le montant intégral de leur allocation, et leur traitement de fonctionnaire était purement et simplement ordonnancé au profit du Trésor. Ou bien ce traitement était supérieur à l'indemnité parlementaire, et alors le député n'en touchait que la partie excédente. On avait donné à ce système le nom de système de la *combinaison*.

Mais, en 1852, les choses changèrent d'aspect. Désireux de donner des gages au parti démocrate, le prince Louis-Napoléon fit abroger les dispositions de la loi de 1849, et, de cette époque jusqu'en 1871, il n'y eut aucune prohibition de cumul entre le traitement et l'indemnité parlementaire.

Lorsque la question se posa en 1871 au Gouvernement de la Défense Nationale, celui-ci prit encore comme modèle la loi du 15 mars 1849, comme il l'avait fait lorsqu'il s'était agi de fixer le quantum de l'indemnité parlementaire. Il rendit le 29 janvier 1871 un décret-loi par lequel il revenait purement et simplement au système de la *combinaison* de 1849 (1). Ce décret ne devait pas

1. Art. 4. — L'éligibilité sera réglée conformément aux dispositions du titre IV de la loi du 15 mars 1849. Toutefois l'incompatibilité créée par l'article 84 entre le mandat de député et toute fonction publique rétribuée sera suspendue jusqu'à décision contraire de l'Assemblée sans néanmoins que le traitement de la fonction puisse être cumulé avec l'indemnité allouée au député.

Art. 5. — Seront applicables les articles 96 et 97, § 2, relatifs à l'indemnité, de la loi du 15 mars 1849.

d'ailleurs tarder à soulever des difficultés. Plusieurs officiers de terre et de mer qui faisaient partie de l'Assemblée nationale soutinrent que l'interdiction du cumul ne s'appliquait pas à leur solde et que celle-ci constituait pour eux, comme le grade, une véritable propriété. Thiers se rangea à cette façon de voir et fit décider que les officiers toucheraient à la fois leur solde et leur indemnité.

Le besoin d'une loi se faisait sentir tant pour écarter des réclamations nouvelles que pour fixer d'une façon définitive le statut des députés sur cette question importante. La loi qui intervint fut celle du 16 février 1872, et c'est elle qui est encore applicable aux membres de la chambre des députés. Elle donne lieu dans la séance du 13 février 1872 à d'assez vifs incidents : M. Merveilleux du Vignaux, rapporteur, eut soin de bien faire remarquer au début de la discussion que la loi nouvelle était une loi interprétative, qu'elle n'innovait pas, qu'elle avait simplement pour but de trancher les difficultés qui s'étaient élevées à propos de l'application des dispositions antérieures. L'article 2, d'après lequel, lorsque le chiffre de l'indemnité est supérieur à celui du traitement du fonctionnaire, ce traitement doit être ordonnancé en totalité au profit du Trésor pendant la durée de la session provoqua, de la part du baron Chaurand, des observations assez longues sur l'impossibilité de distinguer le *cumul* de la *combinaison*, et le dépôt d'un amendement en vertu duquel le traitement des fonctionnaires, membres

de l'Assemblée nationale, devait être ordonnancé en totalité au profit du Trésor, pendant la durée de la session. Cet amendement était en réalité la prohibition absolue du cumul et aggravait singulièrement en supprimant la combinaison, la situation des fonctionnaires qui touchaient un traitement plus élevé que leur indemnité ; il fut repoussé à une très forte majorité.

Mais la discussion présenta un intérêt beaucoup plus vif avec l'amiral Saissset qui soutint avec une grande éloquence la théorie de la propriété de la solde, conséquence logique de la propriété du grade. Il fit remarquer que si le cumul devait être prohibé lorsqu'il s'agissait des accessoires de la solde, frais de rassemblement, indemnité de logement, vacations, traitement colonial, frais de représentation, traitements accordés aux fonctions du commandement, il en était différemment pour la solde.

« Qu'est-ce que la solde ? La solde, conformément à la loi sur l'état des officiers, est ce qui est payé aux officiers des armées de terre et de mer selon leur grade, sous cette condition expresse : de continuer de faire partie des cadres, qu'ils soient ou non en fonctions d'activité, toujours prêts à marcher selon les ordres du ministre de la Guerre ou du ministre de la Marine, maintenant constamment leur équipement et armement en bon état de service ; et cela, avec cette obligation étroite — entendez-le bien — de ne pouvoir faire autre chose. La solde, c'est donc le produit de leur travail et de

leurs services ; c'est leur propriété légale, c'est leur revenu. » (1).

M. Paul Bethmond soutint la même thèse, mais celle-ci fut combattue avec une grande vigueur par le rapporteur qui fit remarquer que le projet de loi était simplement interprétatif de la loi de 1834, et que, dans cette loi de 1834 il n'était pas dit que le grade fût la propriété de l'officier, mais seulement que le grade constituait l'état de l'officier. Et il ajoutait :

« Le militaire en réforme, le militaire en retraite ont chacun une situation toute différente. Ceux-là ne peuvent plus être rappelés à l'activité ; ils ont cessé d'être fonctionnaires. Mais que le militaire soit en activité ou qu'il soit en non-activité, il reste pourvu d'une fonction — non pas d'un emploi, et il ne faut pas confondre la fonction et l'emploi — et, par conséquent, il est un fonctionnaire, c'est-à-dire soumis à cette noble et glorieuse servitude qu'aucun fonctionnaire ne répudie, puisque c'est la servitude imposée par le bien public. »

L'opinion de la Commission finit par l'emporter, et la nouvelle loi de 1872 s'appliqua également aux fonctionnaires civils et militaires. Son article 5 est ainsi conçu : « Les traitements dont il est question aux articles 1 et 3 comprennent pour tous les fonctionnaires civils et militaires l'ensemble des traitements et suppléments de toute nature assujettis à la retenue au profit du Trésor

1. *Journal Officiel*, 1872, p. 1072.

et alloués par les règlements à la position d'activité, sauf les indemnités de représentation et les frais de Bureau. »

Elle excepte pourtant :

- 1° Les pensions de retraite civiles et militaires ;
- 2° Les traitements des officiers généraux admis dans le cadre de la réserve ;
- 3° La solde ou pension des Officiers mis en réforme ;
- 4° Les traitements afférents aux décorations de la Légion d'honneur ;
- 5° Les rentes viagères attribuées aux médailles militaires ;
- 6° Les pensions allouées à titre de récompense nationale.

La loi de 1872 ne fait pour le surplus, et particulièrement en ce qui touche le mécanisme même de la *combinaison*, que s'en rapporter à la loi de 1849.

Il faut remarquer que la loi de 1872 ne présente pas toute la précision que l'on pourrait souhaiter dans une matière aussi importante. Après avoir proclamé que l'interdiction du cumul s'applique à tous les fonctionnaires civils et militaires, elle se garde bien de définir ce qu'il faut entendre par « fonctionnaires ». Il est vrai que dans son article 5 elle paraît indiquer comme *critérium* du caractère de fonctionnaire la retenue au profit du Trésor. Mais si on admettait ce critérium, on arriverait évidemment à des conclusions inadmissibles, par exemple à décider que les préfets et les sous-

préfets ne sont pas des fonctionnaires, eux qui sont des fonctionnaires d'autorité par excellence, et que les ministres, les sous-secrétaires d'Etat, les préfets de la Seine et de Police qui peuvent faire partie des Chambres ne sont pas atteints par l'interdiction du cumul.

La question ne devait pas, d'ailleurs, tarder à donner lieu à des difficultés de pratique :

En 1883, Mgr Freppel, évêque d'Angers et député, émit la prétention de toucher cumulativement son allocation parlementaire et son traitement épiscopal. Il invoquait à l'appui de sa thèse un certain nombre d'arguments dont le principal se référait à ce fait qu'il ne subissait pas de retenue et n'avait pas droit à une retraite. Il faisait, en outre, intervenir la fameuse théorie de l'*Investiture Canonique* qui, d'après la curie romaine, était une véritable nomination et en tirait cette conséquence qu'il n'était pas fonctionnaire du gouvernement de la République.

Enfin, en dernier lieu, il prétendait que le traitement épiscopal devait échapper à la prohibition du cumul, parce qu'il ne constituait pas un traitement, mais n'était qu'une indemnité représentative prise en charge par l'Etat à la suite de la confiscation du bien du clergé, et rendue obligatoire par le Concordat.

Ces arguments furent réfutés avec beaucoup d'habileté par M. Vavasseur du Précourt, commissaire du gouvernement. En se fondant sur des raisons historiques, il s'attacha à démontrer que les évêques étaient

bien des fonctionnaires et que, d'autre part, l'article 5 de la loi de 1872 n'avait pas le sens étroit qu'on voulait lui donner ; qu'il se référait aux dispositions de la loi et du règlement de 1853 sur les pensions civiles, et que son but était d'établir que, seuls, les suppléments de traitement constituant un élément personnel et sujets à retenue, étaient frappés par l'interdiction du cumul, tandis que les suppléments s'appliquant à certains faits matériels n'y étaient pas soumis.

Le Conseil d'Etat se rangea à cette manière de voir et rejeta la requête de Mgr Freppel dans sa séance du 23 novembre 1883 (1).

1. Dalloz, 1885, 3^e partie, p. 45.

Voici quelques considérants de cet arrêt :

« Considérant que si les évêques ne sont pas des dépositaires ou agents de l'autorité publique, ils n'en sont pas moins des fonctionnaires publics dans le sens des lois relatives au mandat parlementaire et à l'indemnité qui y est attachée ; qu'en effet l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, après avoir établi que l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat est incompatible avec le mandat de député, et que tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions, mentionne expressément les archevêques et les évêques parmi les fonctionnaires publics qui sont exceptés de cette disposition ; qu'il suit de là que les évêques doivent être considérés comme compris parmi les fonctionnaires de tout ordre élus députés, dont le traitement ne peut, aux termes de la loi du 16 février 1874, être cumulé avec l'indemnité parlementaire ;

« Considérant que le requérant se fonde, en second lieu, sur ce que, d'après l'article 5 de la même loi du 16 février 1872, la prohibition du cumul ne s'appliquerait qu'aux traitements assujettis à la retenue, et sur ce que le traitement des évêques est affranchi de toute retenue ; mais considérant que si ledit article 5, dans le but de déterminer quels sont parmi les émoluments accessoires du traitement, ceux qui ne peuvent être cumulés avec l'indemnité législative range dans cette catégorie les suppléments de toute nature assujettis à la retenue au profit du Trésor, il ne

Au contraire, le directeur du Crédit Foncier, bien que nommé par l'Etat, ne se verra pas frappé par l'interdiction du cumul, parce que les sommes qu'il touche lui sont versées par un établissement qui conserve son caractère privé bien qu'il jouisse d'une situation privilégiée et soit soumis à un contrôle administratif très rigoureux.

La prohibition du cumul ne s'applique pas aux sommes qui ne constituent que le remboursement d'avances ou sont affectées à un emploi déterminé, par exemple les frais de bureau, de déplacement ou de voyage.

Telles sont les règles en ce qui concerne la Chambre des députés, mais pendant très longtemps il n'en a pas été de même pour le Sénat, et il faut remonter à quatre ans à peine pour voir assimilées au point de vue du cumul, la situation des membres de la Chambre Haute et celle des membres de la Chambre Basse. Pendant très longtemps les sénateurs se sont refusés à admettre en ce qui les concerne, la prohibition du cumul. Cette façon de voir paraissait cependant en contradiction absolue avec l'article 26 de la loi du 2 août 1875 qui déclare que les membres du Sénat reçoivent la même

résulte pas de cette disposition que les traitements eux-mêmes ne peuvent être soumis à l'interdiction du cumul qu'à la condition d'être assujettis à la retenue ; que l'interprétation contraire résulte de l'article 6 de la loi précitée du 16 février 1872, qui contient des dispositions spéciales destinées à affranchir de la prohibition du cumul les pensions civiles et militaires et les traitements de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire bien que lesdits traitements et pensions ne soient assujettis à aucune retenue »... etc...

indemnité que ceux de la Chambre des députés. En rapprochant le texte de l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875, ainsi conçu : « Les députés reçoivent une indemnité. Cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872 », en réfléchissant, que le législateur avait, au mois d'août de cette même année, pris en quelque sorte l'engagement de traiter de la même façon les Députés et les Sénateurs, on était porté à croire qu'il ne pouvait y avoir aucun doute sur la solution à donner à cette question.

Cependant la théorie contraire ne devait pas tarder à se faire jour. Elle partait de ce principe que l'article 26 de la loi du 2 août 1875 avait voulu régler une question de chiffres, et non une question de modalité. L'indemnité allouée aux sénateurs devait être, disait-on, la même que celle allouée aux députés, mais là devait s'arrêter l'assimilation, et on en trouvait la preuve dans ce fait que, alors que l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875, concernant les députés, renvoyait à la loi de 1872, l'article 26 de la loi du 2 août 1875 concernant les sénateurs n'y renvoyait pas ; on ajoutait que cette solution était logique puisque, alors que la Chambre des députés était interdite à presque tous les fonctionnaires, le Sénat, au contraire, leur était largement ouvert. Ce dernier argument n'avait, du reste, aucune valeur. A quoi bon avoir restreint à la seule Chambre des députés l'interdiction du cumul, si les cas d'application de cette

interdiction devaient être insignifiants quant à leur chiffre?

Enfin on faisait remarquer que l'interdiction du cumul étant une mesure d'exception ne pouvait s'appliquer qu'aux cas nettement prévus par la loi, mais ici encore on oubliait que depuis 1872 la prohibition du cumul était devenue la règle en fait d'indemnité parlementaire.

La question fut tranchée dans les circonstances suivantes par le conseil d'Etat :

M. le colonel de Bastard, sénateur, avait introduit une requête devant cette juridiction tendant à faire annuler une décision par laquelle le ministre de la Guerre lui avait refusé le droit de cumuler sa solde d'officier en activité avec l'indemnité de sénateur.

Consultée par le ministre de la Guerre, la Commission de comptabilité du sénat, en se basant surtout sur l'organisation différente du Sénat et de la Chambre des députés avait émis l'avis que les articles 96 et 97 de la loi électorale du 15 mars 1849 et les dispositions de la loi du 16 février 1872 sur les élections à la Chambre des députés n'étaient pas applicables aux sénateurs fonctionnaires civils ou militaires et que dès lors ceux-ci avaient le droit de cumuler l'indemnité attribuée aux membres du Sénat et le traitement attaché aux fonctions qu'ils exercent.

Consulté de son côté, le ministre des Finances prit des conclusions diamétralement opposées. Il invoqua l'article 26 de la loi du 2 août 1875 qui décide que les députés seront rétribués et que les sénateurs le seront

également et, d'autre part, que les membres des deux Chambres recevront la même indemnité. Il fit remarquer que le législateur avait renvoyé pour le montant de cette indemnité à l'article 96 de la loi de 1849 aux termes duquel l'indemnité qui est de 9.000 francs ne peut être cumulée avec un traitement et qu'il était bien difficile de scinder cet article en deux parties et de déclarer que les sénateurs seront appelés à bénéficier du montant de l'indemnité, mais seront affranchis de la prohibition du cumul.

Ces arguments paraissaient, en tous points, conformes à la vérité juridique. Pourtant le conseil d'Etat, par un arrêt en date du 20 mars 1877, adoptant les motifs exposés dans l'avis de la Commission de comptabilité du sénat, déclara que c'était à tort que les décisions attaquées avaient refusé d'allouer à M. de Bastard, outre son indemnité de sénateur, le montant de la solde à laquelle son grade et sa position lui donnaient droit (1).

Cette décision de la juridiction suprême en matière administrative fut mal accueillie par la Chambre qui voyait avec peine une distinction établie entre elle et le Sénat, distinction à laquelle on n'avait certainement pas songé en 1875. Le lendemain même de la décision pré-

1. Cet arrêt est ainsi conçu :

Article premier. — La décision du ministre de la Guerre du 29 juin 1876 et la décision du ministre des Finances, à laquelle elle se réfère, sont annulées.

Art. 2. — Seront restituées au sieur de Bastard les sommes qui lui ont été retenues sur le montant de sa solde.

Dalloz, 1877, 3^e partie, p. 20.

citée du Conseil d'Etat, M. Mention, député, déposa une proposition tendant à étendre aux sénateurs les prohibitions du cumul qui atteignaient les députés. Elle fut votée par la Chambre en janvier 1880, mais se heurta à l'hostilité du Sénat, et il en fut de même pour des propositions analogues votées par la Chambre en 1895, 1898, 1902. Et cependant, il est bon de noter que les incompatibilités étaient devenues à peu près les mêmes pour la Chambre des députés et le Sénat depuis la loi du 26 décembre 1887, et qu'un des principaux arguments invoqués par le Conseil d'Etat dans son arrêt de 1877, à savoir la différence qui existe dans la composition des deux Chambres au point de vue de la présence des fonctionnaires, n'avait plus dès lors de valeur.

La ténacité de la Chambre triompha, enfin, des résistances du Sénat, en 1903. La Chambre inséra dans le projet du budget une disposition dont l'effet était de placer les sénateurs et les députés sur le même pied au point de vue de l'interdiction du cumul, et cette disposition après des pourparlers très longs et très laborieux finit par être acceptée par la Chambre Haute. Elle devint l'article 103 de la loi du 30 mars 1903 et est ainsi conçue : « L'indemnité que reçoivent les sénateurs est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872. » (1).

1. — Dans la discussion qui eut lieu à ce sujet au Sénat, il importe de signaler un discours très éloquent de M. Strauss.

M. Strauss s'appuya, pour défendre le privilège du Sénat, sur le devoir

Il en résulte qu'aujourd'hui les députés et les sénateurs sont traités de la même façon en ce qui concerne l'interdiction du cumul des traitements et de l'indemnité.

de la démocratie d'encourager les talents, en ne leur marchandant pas les récompenses et en évitant de rogner les traitements des hommes de valeur qui réunissent les fonctions de sénateur à d'autres emplois. (Il faisait surtout allusion à M. Berthelot.)

CHAPITRE V

De la Saisie

La question de la *saisissabilité* ou de la *non-saisissabilité* de l'indemnité législative a fait l'objet dans nos différentes constitutions de solutions différentes.

Le premier texte officiel que nous trouvions à ce sujet est un décret du 1^{er} septembre 1889 de l'Assemblée Constituante. Ce décret que nous avons déjà eu l'occasion de rencontrer, ne disait pas expressément que l'indemnité législative était saisissable, mais comme pour désigner cette indemnité, elle employait l'expression de *traitement*, elle la faisait rentrer dans le droit commun.

Pendant la Révolution aucune mesure spéciale ne fut prise à cet égard, et lorsqu'intervint la loi du 21 ventôse an IX sur la saisissabilité des traitements, les indemnités des différentes assemblées législatives de l'époque y furent naturellement soumises. Rappelons qu'en vertu de cette loi célèbre les traitements des fonctionnaires publics subissaient une retenue qui allait du cinquième au tiers, et qui était réglée de la façon suivante :

1/5 sur les premiers 1.000 francs ;

1/4 sur les cinq suivants ;

1/3 sur la part excédant 6.000 francs, à quelque somme qu'elle s'élevât.

D'ailleurs, on était, à cette époque, sous l'empire de la Constitution de l'an VIII : les membres des Assemblées n'étaient pas nommés par les électeurs, mais choisis par le Sénat sur les listes de notabilités sorties du vote à plusieurs degrés des électeurs. Rien n'était plus juste que de considérer les députés comme des fonctionnaires régis, en cette qualité, par la loi du 21 ventôse an IX.

Sous les deux monarchies de la Restauration, la question de la saisissabilité des indemnités législatives ne se posa pas, puisque le mandat de député était gratuit. Seulement pendant cette période les questeurs de la Chambre touchaient un traitement et l'on admit toujours que ce traitement était saisissable dans les limites de la loi de ventôse. De même les dotations de la pairie régies par les mêmes règles que les Majorats, étaient comme les majorats saisissables dans une proportion qui ne pouvait excéder la moitié.

En 1848 une révolution profonde allait se produire en cette matière comme en tant d'autres.

Parmi les députés républicains nommés aux élections qui suivirent les journées de février, un assez grand nombre avaient été choisis parmi des condamnés politiques, détenus ou en fuite, bien que pour la plupart parfaitement honorables, et dont les affaires privées

étaient pour des causes diverses peu brillantes. Ces députés étaient connus et un décret du 21 juin 1848 commença par leur allouer à titre d'indemnité de premier établissement une somme globale de 100.000 francs. Mais la Chambre devrait aller bien plus loin et dans la séance du 10 juillet 1848, elle vota *sans débats* une proposition aux termes de laquelle l'indemnité attribuée aux représentants était de sa nature incessible et insaisissable, aucune opposition n'en pouvant arrêter le paiement alors même que cette opposition aurait été formée et signifiée antérieurement au vote de la loi.

Mais nous savons combien à cette époque l'indemnité législative, dont le principe est pourtant juste, était devenue impopulaire, et combien son rétablissement avait été exploité par ceux qui devaient devenir les pires ennemis de la République. La consécration de son insaisissabilité ne pouvait de son côté, qu'être mal accueillie par l'opinion publique.

Aussi au moment de la discussion de la loi du 15 mars 1849, le citoyen Luneau proposa à l'article 96 un article additionnel qui devait devenir l'article 97 et qui portait abrogation du décret du 10 juillet 1848. Après avoir retracé l'historique de la question, il insista sur ce point, que le traitement des fonctionnaires publics et l'indemnité du représentant ne devaient pas être confondus : « Le traitement des fonctionnaires publics, dit-il, est la rétribution d'une place, d'une position acquise au prix de longues études, de longs services et du travail de

toute leur vie. C'est quelquefois toute leur fortune, leur seul et unique moyen d'existence. Serait-il juste que leurs créanciers puissent saisir l'intégralité de leur traitement. Quant à l'indemnité du représentant, il n'en est pas ainsi. La délégation n'est pas une carrière. On ne doit pas y entrer comme dans les fonctions publiques pour se faire une position et se créer des moyens d'existence. Le but doit être plus noble et plus élevé. Celui qui n'a pas su gérer ses propres affaires ne doit pas aspirer à l'honneur de venir faire celles du pays. Il n'est pas obligé d'accepter le mandat de représentant et il doit commencer par s'occuper de ses propres affaires et par payer ses dettes (1). » Il concluait en demandant que l'indemnité fût saisissable en totalité. En réduisant les députés insolvable à la famine, il espérait les empêcher de siéger.

Cette thèse fut combattue dans la même séance par les citoyens Freslon et Saint-Gaudens. Ce dernier soutint une théorie assez habile d'après laquelle l'indemnité ne serait pas la propriété du débiteur, mais celle du *représentant* à cause des fonctions qu'il remplit, et que dès lors il ne devrait pas être permis à un créancier ou à un soi-disant créancier d'empêcher le débiteur de remplir son mandat législatif au moyen de saisies-arrêts plus ou moins régulières. Finalement la proposition Luneau fut adoptée à une très forte majorité, tellement il est vrai que les assemblées politiques sont des êtres

1. Séance du 27 février 1849, *Moniteur* du 28 février 1849, p. 657.

versatiles, essentiellement sujets aux fluctuations de l'opinion publique, tellement il est vrai aussi que les exagérations dans un sens amènent toujours dans un sens opposé des exagérations aussi regrettables ! L'indemnité législative devenait saisissable en totalité, et elle n'était plus entourée des garanties du droit commun (1).

Sous la constitution de 1852, la question de la saisissabilité ne se posa pas, tout d'abord, pour les sénateurs qui n'étaient pas rétribués, sous cette réserve cependant, que le Président de la République avait le droit en vertu de l'article 22 de cette constitution d'accorder à un certain nombre d'entre eux des dotations personnelles de 30.000 francs, lesquelles dotations avaient été déclarées insaisissables par le décret du 24 mars 1852. Mais quelques mois après la situation changea. Ces dotations facultatives devinrent obligatoires, en vertu du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, elles prirent le caractère d'un traitement public et furent saisissables dans les limites de la loi du 21 ventôse an IX.

En ce qui concerne les députés, leur mandat, d'abord gratuit en vertu de l'article 37 de la constitution du 14 janvier 1852, ne tarda pas à être rétribué. Le même sénatus consulte du 25 décembre 1852 leur accorda une

1. L'article 97 de la loi du 15 mars 1849 était ainsi conçu : « A partir de la prochaine Assemblée législative, les dispositions de l'article 5 du décret du 10 juillet 1848 cesseront d'avoir leur effet. L'indemnité fixée pour les représentants pourra être saisie, même en totalité. »

indemnité de 2.500 francs par mois pendant la durée de chaque session. Cette indemnité n'avait pas le caractère de traitement, mais de simple remboursement des dépenses faites par le député. Aussi admettait-on qu'elle ne bénéficiait pas des dispositions de la loi de ventôse et qu'elle restait saisissable pour le tout.

Après la proclamation de la troisième République, le Gouvernement de la Défense Nationale, n'ayant pas le temps d'étudier comme elle le méritait la question de la saisissabilité, se borna comme il l'avait fait pour la question de la quotité même de l'indemnité, de remettre en vigueur l'article 97 de la loi du 15 mars 1849 par le décret du 29 janvier 1875 (art. 5).

Cette solution est celle qui est encore en vigueur aujourd'hui. En effet, aux termes de l'article 17 de la loi du 30 novembre 1875, l'indemnité des députés est régie par les dispositions de la loi de 1849, et il en est de même de celle des sénateurs par application des dispositions de l'article 26 de la loi du 2 août 1875 qui décide que les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés. Cette solution est d'ailleurs confirmée par l'article 15 du Règlement de Comptabilité du Sénat qui stipule que l'indemnité des sénateurs est saisissable même en totalité.

Les significations de saisies-arrêts ou oppositions doivent être faites aux questeurs de l'une ou de l'autre Chambre entre les mains du trésorier chargé de donner le visa exigé par l'article 561 du Code de procédure

civile. L'effet de ces actes de procédure est d'arrêter jusqu'à la production de la main-levée le paiement de la totalité des sommes dues par le Sénat ou la Chambre des députés aux parties saisies. Le trésorier doit verser d'office à la Caisse des dépôts et consignations l'indemnité des membres frappés de saisies-arrêts ou oppositions. Ce dernier point résulte de l'article 1 de l'ordonnance du 16 septembre 1837.

Nous n'insisterons pas davantage sur ces questions qui sont de la pure réglementation, mais nous ne voudrions pas quitter ce sujet sans présenter une observation importante.

Sans doute la situation des députés et des sénateurs, dont le traitement peut être saisi entier, paraît aujourd'hui très dure, si on la compare à celle des fonctionnaires, des ouvriers, et des petits employés, mais il ne faudrait pas, cependant, s'exagérer cette idée. De ce que l'indemnité législative est saisissable en totalité, il n'en résulte pas que les tribunaux ne puissent pas réduire l'effet des oppositions formées sur l'indemnité d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre. Ces réductions sont au contraire de jurisprudence courante chaque fois qu'il est démontré que l'indemnité parlementaire a pour le député ou le sénateur un caractère alimentaire, ce qui arrive dans la majorité des cas (1).

1. Voici à titre d'exemple une ordonnance de référé du président du tribunal de la Seine du 1^{er} juillet 1902 :

« Attendu que l'indemnité parlementaire du demandeur, qu'il dé-

Quant à la partie de la réduction, elle varie suivant les tribunaux. La plupart réduisent les oppositions au tiers de l'indemnité parlementaire ; mais d'autres sont allés plus loin et les ont réduites au cinquième.

L'augmentation récente de l'indemnité législative a donné lieu en ce qui concerne la saisissabilité à une question intéressante. Convenait-il d'appliquer la jurisprudence antérieure fixant au tiers de l'indemnité législative la partie saisissable, et de décider dès lors que 5. 000 francs seulement seraient saisissables sur la totalité de cette indemnité, ou bien fallait-il admettre qu'elle pourrait être saisie jusqu'à concurrence de 9. 000 francs, la somme de 6. 000 francs restant étant jugée suffisante depuis le vote de la nouvelle loi comme elle l'était autrefois, pour permettre à un député de vivre ?

Le juge des référés de Paris avait jugé dans ce dernier sens, mais sur appel de l'intéressé, la Cour d'appel reforma son ordonnance à la date du 18 avril 1907, sur les conclusions conformes de M. Leloir, substitut du procureur général :

clare s'élever à la somme annuelle de 9000 francs, a un caractère alimentaire et est en partie indispensable aux besoins de son existence ; qu'il convient dès lors de restreindre dans une certaine proportion l'effet des oppositions qui en frappent l'intégralité ; qu'il y a urgence ; par ces effets, réduisons la portée des oppositions de X... et X... au tiers de l'indemnité parlementaire du demandeur. En conséquence, et nonobstant lesdites oppositions dont l'effet sera maintenu sur la fraction qui vient d'être déterminée, disons que le demandeur est autorisé à toucher les deux tiers de son indemnité des mains du trésorier de la Chambre des députés qui, en les lui versant, sera valablement déchargé d'autant. »

« Considérant, dit-elle, que la loi du 24 novembre 1906 n'a fait qu'élever le chiffre de l'indemnité législative ; qu'elle n'en a aucunement modifié le caractère ; qu'ainsi la totalité de cette allocation demeure indivisément destinée, dans la pensée du législateur, à subvenir à l'ensemble des nécessités actuelles de l'exercice du mandat parlementaire ;

« Que si, à la vérité, elle peut être saisie pour le tout, il est constant dans la cause que P... n'a pas d'autres ressources ; que cette situation est notoire, et que l'intimé ne tente pas une démonstration contraire ; que dès lors l'indemnité législative est indispensable aux besoins de son existence, aussi bien qu'à ceux de l'accomplissement de son mandat de député ; qu'il convient, dans ces conditions, et conformément à un usage dont l'application n'a pas été méconnue par les parties elles-mêmes à l'occasion de saisies antérieures, de réduire l'effet des oppositions pratiquées au préjudice de P... au tiers de son indemnité ;

Par ces motifs,

« Réforme l'ordonnance dont est appel ; et, en conséquence autorise P... à toucher sur son indemnité parlementaire la somme de 10.000 francs par an ; dit qu'en lui versant cette somme le Trésorier de la Chambre des députés sera valablement libéré, le surplus de l'indemnité, c'est-à-dire 5.000 francs, restant affecté aux droits du créancier opposant (1). »

1. *Revue Générale d'Administration*, juin-juillet 1907, p. 249.

Les cessions et transports d'indemnités de députés sont permises. Toutefois, afin d'empêcher les fraudes faciles en cette matière, les Règlements de Comptabilité des deux Chambres contiennent un certain nombre de mesures destinées à protéger les droits des tiers. C'est ainsi que le 13 novembre dernier, après une délibération conforme de la Commission de Comptabilité, les questeurs de la Chambre ont pris un arrêté modifiant de la façon suivante le paragraphe 2 de l'article 109 du Règlement de Comptabilité : « Les actes de *cessions* et *transports* passés sous signatures privées ne reçoivent leur exécution qu'après qu'ils ont été déposés pour minute, avec reconnaissance d'écriture, dans l'étude d'un notaire, ou avérés en justice, et qu'expédition en est fournie au trésorier. S'il survient une saisie-arrêt postérieurement à une signification de transports, elle n'aura d'effet pour empêcher l'exécution du transport que si l'opposant déclare par cette saisie-arrêt faire opposition du susdit transport, ou à tout autre pouvant avoir été déjà consenti. Dans ce cas le trésorier consignera d'office le montant de l'indemnité, tant en conservation des droits de l'opposant que des droits éventuels du cessionnaire. Il en sera de même s'il survient une opposition postérieurement à la signification d'un transport à titre de garantie ou d'une cession de sommes qui seraient le gage de créanciers privilégiés. »

Quelques observations nous restent à présenter sur cette seconde partie de notre étude :

1° A côté de la somme qui leur est allouée en argent à titre d'indemnité législative, les députés et sénateurs ont droit à certains avantages pécuniaires accessoires.

Dans cet ordre d'idées les Chambres ont toujours décidé que les frais des funérailles des représentants seraient à la charge de leur propre budget. Jusqu'en 1902, en ce qui concerne la Chambre des députés, la somme allouée était de 1.200 francs, payable non plus comme autrefois à l'Administration des Pompes funèbres, mais aux veuves ou héritiers des députés décédés, sur leur demande ; par une résolution du 4 décembre 1902, cette somme a été élevée à 1.500 francs. Pour le Sénat, la question est réglée par l'article 18 du Règlement de Comptabilité ainsi conçu : « En cas de décès d'un membre du Sénat, une allocation de 1.200 francs est accordée par un arrêté des questeurs, d'après une demande écrite, à eux adressée, soit par la veuve ou les héritiers, soit au nom de la famille par une personne qu'elle charge de ce soin. »

De même les députés et les sénateurs jouissent de la gratuité du parcours sur les réseaux des grandes compagnies avec lesquelles est intervenue la convention du 6 mars 1882, mais il n'en est pas de même sur les chemins de fer d'intérêt local. Il est fait tous les mois à cet effet sur leur indemnité une retenue de 15 francs, dans laquelle, il est vrai, une somme de 5 francs entre à titre de cotisation pour les dépenses de la buvette.

2° Par une résolution de la Chambre en date du 21 dé-

cembre 1899, il a été créé un fonds de secours pour les anciens députés et leurs familles. Cette mesure a été complétée par la création, en 1904, d'une caisse spéciale destinée à assurer des pensions aux anciens députés, à leurs veuves, et à leurs orphelins mineurs. La résolution du 23 décembre 1904, complétée par la loi du 6 février 1905 et par un arrêté du Bureau de la Chambre, contient les dispositions nécessaires au fonctionnement de cette caisse.

Le Sénat, dans la séance du 25 janvier 1905, a adopté de son côté une résolution créant une caisse de retraite pour les anciens sénateurs (1).

1. Voir sur ces deux caisses des renseignements très complets dans le *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire*, d'Eugène Pierre (*Supplément*). Paris, 1906, n° 1164, p. 505 et suivantes.

TROISIÈME PARTIE

CRITIQUE DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

Que faut-il penser de l'indemnité parlementaire ? Tel est l'objet de la troisième partie de notre étude : connaissant les faits, il nous sera aisé d'en déduire les conclusions.

Nous ramènerons ces conclusions aux trois points suivants :

1° L'indemnité est juste ;

2° L'indemnité n'a pas besoin d'être consacrée par les lois constitutionnelles ;

3° L'indemnité est un traitement. Conséquences au point de vue juridique et au point de vue économique.

PREMIER POINT

L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE EST JUSTE

C'est une conception qui paraît aujourd'hui évidente par elle-même et qu'il ne peut venir à l'idée de per-

sonne de constater que dans une société démocratique où tous les citoyens ont le droit de concourir à la puissance publique, les représentants doivent être rétribués. Seulement, quelque incontestable que soit cette proposition, il n'est pas inutile, afin d'en mieux établir la solidité, d'en rechercher les bases. Ces bases sont au nombre de deux :

1^o Le respect de la souveraineté nationale ;

2^o La rémunération d'un service rendu.

En se plaçant sur le terrain de la souveraineté nationale, l'indemnité se justifie par les arguments les plus probants. Toute constitution qui accepte le principe de la souveraineté nationale doit donner à la consultation populaire la base la plus large, celle du suffrage universel, et en même temps ouvrir toute grande la porte des Assemblées législatives aux citoyens qui se croient dignes de représenter la nation. L'indemnité nous apparaît alors comme une condition nécessaire du libre exercice des droits politiques. Déclarer dans une démocratie la gratuité absolue des fonctions législatives, serait exclure du Parlement la catégorie la plus nombreuse des citoyens, celle des travailleurs qui, à raison de leur situation sociale, de leurs qualités personnelles, de leur expérience de la vie, sont plus aptes que n'importe qui à voter de bonnes lois. Qui ne voit, en effet, qu'en élevant une barrière aux capacités pauvres, en décidant, comme j'avait fait la charte de 1814, que nul ne peut être élu s'il ne paie un cens très élevé, l'on porte atteinte aux

droits les plus respectables de la nation, puisque cette nation doit être libre de prendre ses élus à tous les étages de la société, d'accorder sa confiance aux pauvres comme aux riches, et cela en vertu même de sa souveraineté.

La gratuité du mandat législatif est donc incompatible avec les mœurs et avec les besoins égalitaires d'une démocratie, et ce serait aller à l'encontre de la logique et en même temps mettre le sort du pays à une terrible épreuve que d'accorder, dans une démocratie, à la fortune acquise le plus précieux des privilèges, celui de diriger les affaires publiques.

Aussi nous voyons tous les Etats démocratiques, ceux qui ne se sont pas contentés d'introduire dans leur constitution le suffrage universel, mais qui ont adopté la forme républicaine, allouer à leurs représentants une indemnité. Il en est ainsi pour la France, pour la Suisse, pour les Etats-Unis, pour les Républiques de l'Amérique Centrale et de l'Amérique du Sud. Dans tous ces pays le respect de la souveraineté nationale a été poussé aussi loin que possible dans toutes ses conséquences.

Cependant l'idée de la Souveraineté Nationale n'est pas suffisante pour expliquer l'existence dans les autres pays de l'indemnité parlementaire, et c'est ici qu'intervint la seconde et la plus importante base de cette indemnité, l'idée de *service rendu*.

Dans tous les Etats, même dans ceux qui rejettent la conception de la souveraineté nationale, ou qui ne l'ac-

ceptent pas entièrement, le député devrait être rémunéré parce qu'il est un véritable fonctionnaire et qu'il rend à la société un service. Ce service est de même nature que celui que rend le Président de la République lorsqu'il prend des mesures concernant la sécurité du pays ou signe les nominations des fonctionnaires, ou encore que celui que rend le président du tribunal lorsqu'il prononce un jugement ou une ordonnance.

- C'est la nation qui parle par la bouche de ces législateurs, de ces gouvernants, de ces magistrats et il est juste qu'elle leur tienne compte du temps qu'ils ont consacré à l'intérêt public.

Une telle solution s'explique en vertu de cette règle supérieure à toutes les Constitutions et à toutes les organisations politiques, vraie en matière publique comme en matière privée, que le salaire est une chose essentiellement juste et honorable. Et l'on ne voit pas pourquoi certains publicistes voudraient faire à ce point de vue une distinction entre les députés et les fonctionnaires, pourquoi ils admettent que ceux-ci ont droit à un traitement, tandis qu'ils considèrent les fonctions des premiers comme devant être gratuites, l'honneur qu'elles procurent, étant une compensation suffisante du temps donné aux affaires publiques. La vérité est qu'on ne comprend pas pourquoi le temps consacré par les députés à l'étude des projets de lois ou à la préparation du budget ne mérite pas aussi bien salaire que celui qu'emploie le cantonnier à entretenir les routes en

bon état, ou le Préfet à administrer de son cabinet les affaires du Département, et en quoi ce salaire présente un caractère tellement humiliant qu'il ne faille en quelque sorte l'avouer qu'en se cachant.

Il ne faut donc pas hésiter à reconnaître, en partant de cette idée, que l'indemnité législative est un véritable salaire, que, aussi bien dans les Etats qui ont accepté le suffrage universel sans être pour cela des Etats démocratiques que dans ceux qui ont adopté un régime censitaire plus ou moins étroit, le mandat législatif doit être rétribué. Il n'existe guère, en fin de compte, que les Assemblées composées de membres nés ou nommés par le roi, ou investis de certaines dignités, telles que l'étaient nos anciennes Chambres des pairs, telle que l'est aujourd'hui la Chambre des lords en Angleterre, chez lesquelles puisse jusqu'à un certain point se justifier l'idée de gratuité.

Il suffit, du reste, de considérer ce qui se passe dans les pays étrangers pour se rendre compte que cette conception est de plus en plus acceptée, même dans les Etats qui, soit par la persistance des traditions aristocratiques, soit par leur hostilité à l'égard du dogme de la souveraineté nationale paraissaient devoir rester longtemps encore réfractaires à l'idée de l'indemnité parlementaire. Il nous paraît utile, à ce point de vue, de signaler l'évolution si intéressante qui s'est produite au cours de ces dernières années en Angleterre et en Allemagne et de nous y arrêter avec quelques détails.

Angleterre

En Angleterre, jusqu'à la fin du xvii^e siècle, les députés de la Chambre des communes étaient indemnisés de la même façon que les députés de nos Etats Généraux. Les comtés, villes ou bourgs payaient à leurs représentants une indemnité correspondant aux dépenses qu'ils avaient faites pendant la session. Un statut du règne d'Henri VIII qui ne fut abrogé que sous le règne de la reine Victoria était même intervenu pour imposer cette charge aux villes qui devaient à l'avenir être érigées en collèges électoraux. Cette situation entraînait des frais assez considérables pour les villes et les comtés, et comme d'autre part les sièges à la Chambre des communes étaient devenus de plus en plus l'objet de l'ambition des hommes riches de la nation, l'habitude s'était peu à peu introduite chez les candidats élus, et cela dans le but d'être agréables à leurs électeurs, de renoncer à l'indemnité qui leur était due. Aussi, au commencement du xviii^e siècle, les fonctions législatives nous apparaissent-elles en Angleterre comme gratuites.

La grande réforme électorale de 1832 qui eut pour résultat de supprimer les *Bourgs pourris* et de redistribuer les sièges des députés d'une façon plus équitable et plus conforme au développement économique du pays laissait en dehors la question de l'indemnité parlementaire. Les *Chartistes* ne devaient pas tarder à s'en préoccuper. Dans leur pétition à Londres rédigée en 1838 et

présentée au Parlement cette même année, ils réclamaient six grandes réformes : le suffrage universel, le scrutin secret, l'abolition du cens exigé pour être élu député, le Parlement annuel, c'est-à-dire une Chambre réélue chaque année, la division du pays en circonscriptions et enfin l'allocation d'une indemnité aux députés. Quelques-unes de ces réformes devaient aboutir avec les lois de 1867, de 1872, de 1884. D'autres, et parmi celles-ci, celle qui a trait à l'indemnité parlementaire, n'ont pas encore été réalisées, mais paraissent en bonne voie.

Lorsque dans la seconde moitié du ^{xix}^e siècle les réformes électorales eurent étendu le droit de suffrage aux ouvriers des villes, ceux-ci eurent l'ambition légitime d'avoir comme représentants au Parlement des hommes de leur condition sociale, mais ils se heurtaient à l'obstacle de la gratuité des fonctions. Cet obstacle était encore aggravé par l'obligation pour le candidat de payer les frais de l'élection. Aussi à partir de l'année 1885 nous assistons au dépôt à la Chambre des communes d'un grand nombre de propositions dont le but est d'allouer à ses membres un traitement et de mettre le paiement des *returning officers* à la charge du Trésor ou des circonscriptions.

C'est ainsi qu'en 1888 un libéral-gladstonien, M. Fenwick, dépose une proposition de loi dans ce sens. Elle échoue, mais il la reprend en 1892 en spécifiant que l'indemnité sera de 25 francs par jour. Vivement com-

battue par M. Balfour, elle est repoussée par 227 voix contre 162.

En 1893 nouvel échec pour les partisans de l'indemnité, mais cette fois leur proposition n'est rejetée qu'à 47 voix de majorité. Cependant l'idée gagnait du terrain et le Gouvernement s'était décidé à faire étudier la question au point de vue comparé afin de pouvoir fournir, à l'occasion, à la Chambre, tous les renseignements désirables.

Un premier progrès fut réalisé dans la voie de l'indemnité en 1894. M. Rowlands, libéral-gladstonien, réussit à faire accepter à une forte majorité une résolution ayant pour objet : 1^o de faire payer sur les fonds publics les dépenses des *returning officers* et tous les autres frais officiels des élections parlementaires ; 2^o de réduire le tarif des frais prévu par l'*Act* de 1875.

Il était réservé à M. William Allen, un autre gladstonien, de faire triompher temporairement tout au moins le principe de l'indemnité. La proposition qu'il déposa le 22 mars 1895 fut vivement combattue par les membres du parti conservateur et l'un d'eux, M. Curzon, fit remarquer que son adoption aurait l'inconvénient d'ouvrir la porte non pas à un grand nombre d'ouvriers et d'hommes peu fortunés, ce qui serait plutôt un avantage, mais surtout à des aventuriers besogneux attirés par l'argent. La proposition Allen fut, au contraire, défendue par le ministre Rosebery et finalement votée par 176 voix contre 158. Malheureusement quelques

mois plus tard le ministre Rosebery était renversé sans avoir eu le temps de poursuivre devant la Chambre des lords la réalisation de la réforme qu'il venait de soutenir.

Le nouveau ministre Balfour se montra au contraire, pour des raisons de principe, hostile à la réforme. Il réussit à faire rejeter par la Chambre des communes le 31 mars 1903 une résolution de M. Crooks tendant à l'allocation d'une indemnité raisonnable aux membres du Parlement, et le 11 mai 1904 une motion dans le même sens de M. Heuderson, cette dernière par 221 voix contre 155.

M. Campbell Bannerman, qui vient de mourir, était au contraire un partisan de l'indemnité parlementaire. Il avait inscrit cette réforme dans son programme, et, dans le discours qu'il prononçait à Newcastle le 19 mai 1905 figure l'établissement de l'indemnité parlementaire.

Le 7 mai 1906, une proposition de M. W. Lever tendant à attribuer à chaque député une indemnité annuelle de 7.500 francs a même été votée bien que le ministre eût déclaré que le gouvernement, favorable au principe, n'eut ni le temps ni l'argent pour le mettre à exécution.

Tel est l'état actuel de la question. Il est plus que probable que cette grande réforme pour laquelle le parti libéral anglais combat depuis plusieurs années ne tardera pas à être réalisée.

Allemagne

Plus intéressante peut-être encore est l'étude de l'indemnité parlementaire dans l'Empire Allemand.

Jusqu'à une époque très rapprochée de nous les membres du Reichstag n'étaient pas rétribués. Reproduisant la règle formulée dans l'article 32 de la constitution de 1867, la constitution de 1871 avait consacré le principe de la gratuité du mandat parlementaire. La chose pouvait paraître surprenante puisque le Reichstag de l'Empire Allemand aussi bien que celui de la Confédération du Nord était élu au suffrage direct et universel et que tous les citoyens avaient une égale part dans le pouvoir politique. En réalité, cependant, elle s'expliquait aisément.

Bismark, le véritable fondateur de l'Unité Allemande, avait voulu en introduisant le suffrage universel dans les constitutions de 1867 et 1871 témoigner sa reconnaissance au parti libéral qui avait puissamment contribué à assurer cette unité et en même temps briser les résistances du particularisme. Mais très aristocrate de tempérament, il redoutait l'arrivée au pouvoir d'une Assemblée susceptible de devenir promptement ultra-démocratique, et pour obvier à ce danger il fit adopter le principe de la gratuité du mandat. Il devait en résulter d'après lui que le Reichstag serait composé presque exclusivement de membres riches appartenant au parti

conservateur. La gratuité aurait été, en somme, le correctif du suffrage universel. Elle aurait eu, en outre, cet autre avantage d'assurer des discussions brèves, et un vote rapide des lois, à raison de la hâte même des députés non payés de retourner à leur affaires.

Bismark n'eut pas de peine à amener à ses idées les gouvernements confédérés disposés à voir avec faveur toutes sortes de mesures tendant à restreindre la puissance du peuple, mais il eut beaucoup plus de peine à obtenir le consentement des députés eux-mêmes. La gauche du Reichstag de 1867 était favorable à l'indemnité et elle était soutenue par le parti catholique, qui estimait qu'il était juste, dans un pays comme l'Allemagne où la fortune est très divisée, de rétribuer les députés. Windthorst, le chef du parti catholique, déposa même un amendement en vertu duquel cette question n'aurait pas reçu de solution constitutionnelle, mais aurait été tranchée par le législateur. Le vote de cet amendement aurait eu indirectement pour résultat d'admettre l'indemnité à laquelle la majorité du Reichstag était favorable.

Cependant le Reichstag devait tout d'abord aller plus loin encore que ne le désirait Windthorst, puisqu'il adopta en première lecture une proposition d'après laquelle ses membres recevaient du Trésor fédéral des frais de voyage et des indemnités déterminées par la loi. Malheureusement il fut bientôt obligé de céder devant l'attitude nettement hostile du Chancelier et des Gouver-

nements confédérés et vota, après une très longue discussion, l'article 32 ainsi conçu : « *Les députés ne reçoivent ni traitement ni indemnité.* »

La conséquence très grave qui résultait de ce texte était l'interdiction non seulement pour le Gouvernement Fédéral, mais aussi pour les Etats particuliers, d'allouer une indemnité aux membres du Reichstag. En présence des termes très généraux de l'article 32, il fallait même étendre cette défense aux associations et aux simples citoyens.

Cette règle de la gratuité qui était manifestement dirigée contre les partis avancés ne devait pas tarder à donner lieu à des pratiques très curieuses dont le but était, en tournant la constitution, de fournir une indemnité à certains élus. Le parti socialiste, qui possédait une organisation très solide et une caisse prospère, prit l'habitude pour assurer l'entrée au Reichstag de ses députés, de leur garantir des jetons de présence de 9 à 12 marks. Les conservateurs critiquèrent cette pratique comme étant contraire aux articles 332 et 333 du Code pénal qui visent le cas d'un fonctionnaire acceptant ou exigeant des dons ou des avantages pour accomplir un acte contraire à ses fonctions, les personnes coupable de tentatives de corruption de cette nature étant passibles d'une amende de cent thalers. Mais c'était là commettre un abus de texte : les articles en question ne peuvent pas s'appliquer aux députés parce que ceux-ci

ne sont pas des fonctionnaires, tout au moins dans le sens du Code pénal.

Le Gouvernement chercha alors d'un autre côté un moyen de frapper les députés bénéficiaires d'une indemnité. Ce moyen, il le trouva dans un vieux Code prussien, l'*Allgemeine Landrecht* (droit général du pays) dont les articles 172, 173, 205 et 206 avaient trait aux personnes ayant reçu un paiement en vue d'accomplir un acte contraire aux lois. Seulement le grand inconvénient de ce moyen était de ne s'appliquer qu'à la Prusse. Le *Landrecht* faisait défense à l'*accipiens* de conserver la somme qu'il aurait reçue dans un but illicite et décidait que les espèces versées devaient être purement et simplement confisquées.

Ce fut sur cette base que le Gouvernement engagea dans les années 1885-1886 une série de poursuites contre les députés prussiens qui avaient accepté une rémunération des caisses socialistes. Tout d'abord ces poursuites ne furent pas accueillies par les tribunaux qui, sans contester la règle de droit formulée dans le *Landrecht*, prétendaient que l'interprétation donnée par le Gouvernement à l'article 32 de la Constitution n'était pas exacte. Ils soutenaient que ce qu'interdisait cet article, c'était seulement le paiement d'une indemnité par le Trésor fédéral et non le versement d'une rétribution par les particuliers. Mais le Gouvernement ne se découragea pas. Il alla en appel et obtint gain de cause.

Cette jurisprudence obligea le parti socialiste à adop-

ter un nouveau régime pour la rémunération de ses Députés. Ses caisses continuèrent à payer les représentants au Reichstag, mais, au lieu d'agir ouvertement comme elles le faisaient jusqu'alors, elles agirent en secret. Ce n'était un mystère pour personne que les députés socialistes étaient indemnisés par les caisses de leur parti, mais la chose était toujours faite si discrètement qu'il fut toujours impossible au Gouvernement de se procurer des preuves suffisantes pour saisir les tribunaux de cette irrégularité.

La pratique des socialistes devait cependant entraîner une profonde réforme dans notre matière et substituer au principe de la gratuité celui de la rémunération ; voici dans quelles circonstances :

Tandis que les députés socialistes payés par leur parti assistaient très régulièrement aux séances du Reichstag, les députés des autres partis qui ne touchaient aucune sorte d'indemnité prirent l'habitude de considérer leur fonction comme surtout honorifique. Ils devinrent de moins en moins assidus et négligèrent de participer aux discussions, laissant au Gouvernement le soin de soutenir seul la lutte contre le socialisme.

Les inconvénients de la gratuité devinrent bientôt si évidents qu'il se forma dans le Reichstag une majorité nettement favorable à l'indemnité. Elle était encouragée par cette considération que deux brèches avaient déjà été apportées au principe de la gratuité, l'une en 1873 lorsqu'il avait été décidé que les membres du

Reichstag bénéficieraient du parcours gratuit sur tous les chemins de fer allemands pendant la durée de la session, l'autre en 1874, lorsqu'une indemnité annuelle de 2.400 marks fut allouée aux membres des Commissions chargées de la préparation des Codes allemands. Mais jusqu'à une époque toute récente, jusqu'en 1906, le Bundesrath avait refusé de donner satisfaction au Reichstag. Ce fut la loi du 21 mai 1906 qui consacra le droit pour les membres du Reichstag à une indemnité.

Nous ne croyons pas utile dans une étude réservée à la France d'entrer dans les détails du système allemand actuel. Il nous suffira d'indiquer que l'indemnité en Allemagne comprend deux parties bien distinctes, le libre parcours sur les chemins de fer et l'allocation d'une somme d'argent variant suivant l'assiduité du député, mais ne pouvant jamais dépasser 3.000 marks.

Les députés reçoivent une carte de circulation qui leur permet de voyager gratuitement sur tous les chemins de fer allemands à l'exclusion des tramways, mais pendant la durée des sessions seulement augmentée de périodes de huit jours avant l'ouverture et après la clôture. Ils n'ont pas comme en France à verser aux compagnies un abonnement. Quant à l'indemnité en argent, elle consiste en ce que les députés ont en principe droit à 3.000 marks, sous cette réserve que chaque séance manquée entraîne un retranchement de 20 marks sur cette indemnité. Aussi dans la pratique est-il très rare que le maximum de 3.000 marks soit atteint.

Ces deux exemples de l'Angleterre et de l'Allemagne, auxquels il serait possible de joindre les tentatives faites ces dernières années dans le même but en Espagne et en Italie, sont bien une preuve de la légitimité de l'indemnité parlementaire, abstraction faite de l'idée de souveraineté nationale. Il ne paraît pas douteux que le mouvement très net en faveur de l'indemnité qui se dessine dans les pays monarchiques ne soit appelé à se développer au point d'englober tous les États sans exception. En Russie, le pays autocratique par excellence, lorsque le Tsar convoqua pour la première fois la Douma en 1905, il décida que ses membres auraient droit à 10 roubles par jour pendant la durée de la session, sans compter les frais du voyage deux fois par an du lieu de leur domicile jusqu'à Saint-Petersbourg, calculés à raison de cinq kopecks par verste.

Il est vrai que l'on a fait remarquer que même dans les sociétés les plus démocratiques l'on pouvait très bien concevoir l'exercice gratuit du mandat législatif. La preuve en est qu'en France les membres faisant partie de nos assemblées régionales et locales (conseils généraux, conseils d'arrondissements, conseils municipaux) ne touchent aucune indemnité.

Cette objection est aisément réfutable. Tout d'abord, en se plaçant dans le domaine du droit pur, il est très regrettable que les membres de ces assemblées ne soient pas rémunérés. Il en résulte un certain nombre d'inconvénients dont le principal est d'assurer, dans les con-

seils généraux tout au moins, une représentation qui n'est pas l'image fidèle de l'opinion des électeurs.

D'autre part, les différences qui existent entre ces mandats et celui de député sont tellement importantes qu'elles expliquent facilement la différence des solutions adoptées au point de vue du salaire. Un député, étant tenu d'assister aux séances et aux commissions de l'assemblée dont il fait partie, ne peut pas se dispenser d'avoir un logement à Paris, et, d'autre part, le souci de ses intérêts et de sa réélection l'oblige à conserver son appartement en province : d'où résulte pour lui une augmentation sensible de dépenses.

Ce sont là des frais qui n'existent en aucune façon pour le conseiller municipal, pour ainsi dire pas pour le conseiller d'arrondissement dont les sessions n'occupent pas plus de deux jours par an, et qui, si elles existent dans une proportion un peu plus forte pour le conseiller général, sont loin d'atteindre la même importance que pour le député.

Il est facile de comprendre que dans ces conditions, alors que la nécessité d'un traitement pour le député n'est plus discutable, on n'ait pas encore accordé ce traitement ou tout au moins une indemnité proportionnée à leurs journées de présence aux membres des assemblées locales ou régionales, sauf cependant à Paris où l'exception se justifie à tous égards.

Tout ce que l'on peut souhaiter, c'est que le système de l'indemnité s'étende bientôt à ces assemblées inférieu-

res, tout au moins sous la forme de jetons de présence, sans que l'on puisse de l'état actuel tirer des conclusions pour ou contre l'indemnité parlementaire elle-même.

Etant donné que l'indemnité parlementaire se justifie pleinement au point de vue des idées démocratiques et au point de vue des principes économiques, il peut paraître étrange qu'elle ait toujours été impopulaire et qu'elle n'ait jamais été acceptée que péniblement par l'opinion publique. Sous la Révolution, les 18 francs par jour que les députés s'étaient alloués avaient été accueillis par des pamphlets que l'on venait chanter à la porte même de l'Assemblée.

En 1848, c'est par des cris d'indignation que les ouvriers manifestent leurs sentiments lorsque le gouvernement crut devoir établir l'indemnité supprimée sous la Restauration. Et enfin, il y a un peu plus d'un an, lorsque l'indemnité fut élevée de 9.000 à 15.000 francs, la vérité oblige à reconnaître que cette réforme ne paraît pas avoir été favorablement accueillie par l'opinion publique.

La seule façon, semble-t-il, d'expliquer ce préjugé est la persistance chez nous de cette idée que nos législateurs s'amointrissent en recevant une indemnité en échange de leur labeur. Peut-être faut-il y ajouter ce sentiment instinctif très fréquent dans les démocraties, qui porte le collège électoral à jalouser celui-là même qu'il a choisi. Le paysan, l'ouvrier sont jaloux de ce que gagne leur député qu'ils regardent volontiers comme

leur créature, et lorsqu'ils comparent leur maigre salaire avec le traitement qui lui est alloué et qui leur paraît énorme, ils sont bien près de le haïr.

DEUXIÈME POINT

L'INDEMNITÉ N'A PAS BESOIN D'ÊTRE CONSACRÉE PAR LES LOIS CONSTITUTIONNELLES

Du moment que le principe de l'indemnité parlementaire offre une telle importance, il semblerait logique pour les nations de l'inscrire dans leurs constitutions afin qu'il fût à l'abri des attaques du Pouvoir exécutif et des passions des partis toujours empressés à exploiter la faiblesse de l'opinion publique. C'est en effet ce qu'ont fait plusieurs de nos constitutions, celle de l'an III, celle de l'an VIII, la constitution de 1848 et celle de 1852, mais si ce système offre certaines garanties de stabilité, il n'est pas sans présenter des désavantages lorsque la constitution ne se borne pas à proclamer le principe de la légitimité de l'indemnité, mais en fixe également le chiffre. En effet, si dans certaines constitutions *flexibles* comme la constitution anglaise, les revisions de lois constitutionnelles sont chose facile, il en est autrement dans les constitutions *rigides* comme la nôtre où les formalités de la revision sont très longues et très compliquées. Soumettre à ces formalités une modification dans le quantum de l'indemnité parlementaire serait souvent condamner cette réforme à un échec

certain et en tous cas en retarder pour de longues années l'application.

Aussi est-il plus logique et plus prudent de ne pas mentionner dans les constitutions le quantum même de l'indemnité parlementaire, et de laisser aux lois organiques le soin de fixer cette indemnité en s'inspirant des circonstances économiques, des besoins des députés, des ressources de l'Etat. C'est le procédé qui a été employé en 1875 par la Chambre des députés et le Sénat, et c'est grâce à sa flexibilité même, qu'il a été si facile en novembre 1906 de modifier l'indemnité parlementaire, puisque le dépôt de la proposition, la discussion devant les deux Chambres, la promulgation de la loi n'ont pas occupé plus de trois séances.

TROISIÈME POINT

L'INDEMNITÉ EST UN TRAITEMENT. CONSÉQUENCES AU POINT DE VUE JURIDIQUE ET AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Nous croyons avoir démontré, au cours de notre étude, que ce que l'on qualifie à tort d'*indemnité parlementaire* est, en réalité, un véritable *salaire*. Cette solution ne résulte pas malheureusement des textes. Ceux-ci, au contraire, ont tantôt employé l'expression d'*indemnité*, tantôt celle de *traitement*, mais sans y attacher aucune des conséquences logiques qui devraient juridique-

ment découler de l'une ou l'autre de ces appellations. La première de ces appellations est celle qui se retrouve le plus fréquemment dans nos constitutions, et qui est notamment employée par les lois organiques des 2 août et 30 novembre 1875, mais il n'en faudrait pas conclure que notre législateur traite l'indemnité parlementaire comme une indemnité ordinaire, pas plus que l'on ne pouvait conclure en 1789 que l'expression qui figure dans l'ordonnance du 1^{er} septembre de cette année fût la preuve de la substitution complète de l'idée de salaire à l'idée ancienne d'indemnité (1).

En réalité il ne faut, en cette matière, accorder aucune importance aux textes pour déterminer le caractère de la somme allouée aux députés, mais se demander, en analysant l'opération intervenue, quelle peut bien être la nature de l'acte.

Or prenons les choses telles que nous les voyons fonctionner aujourd'hui. Un député reçoit de l'Etat tous les ans une somme d'argent fixée à 15.000 francs. Touche-t-il une indemnité au sens juridique du mot ? Evidemment non. Une indemnité est un remboursement d'avances, la réparation d'un préjudice, la compensation d'un sacrifice ou d'une perte d'argent. Sans doute, dans la somme allouée aux députés, tous ces éléments, tout au

1. Pareille confusion entre l'indemnité et le traitement existe, d'ailleurs, dans la plupart des Etats. Ainsi en est-il de la constitution belge (art. 52); de la constitution suisse (art. 43), de la constitution des Etats-Unis (ch. I, section VI, art. 1^{er}).

moins quelques-uns d'entre eux, entreront pour une part, mais il existe un autre élément qui joue un rôle très important et qui ne figure pas dans la définition même de l'indemnité : c'est la rémunération du service rendu, du travail accompli. Et c'est précisément ici cet élément qui est dominant au point d'absorber tous les autres, ce qui fait que le député nous apparaît aujourd'hui au point de vue du traitement comme un fonctionnaire, avec cette différence pourtant qu'il ne verse pas à la caisse de l'Etat pour la constitution de sa pension de retraite (1).

De cette similitude entre le traitement des fonctionnaires et le traitement des députés, nous trouvons des preuves multiples. Une des plus évidentes est le fait pour les députés d'être payés *mensuellement* comme la plupart des fonctionnaires, et sans qu'il y ait à faire une distinction comme l'avait faite le second Empire entre les périodes occupées par des sessions et celles n'en contenant pas. Il faut ajouter que de même que les fonctionnaires sont payés à partir de leur nomination,

1. Prenons par exemple les Etats-Unis. D'après la loi du 20 janvier 1874, l'indemnité comprend trois éléments :

1° Une rétribution annuelle fixée à 5.000 dollars ;

2° Des frais de voyage calculés d'après la distance entre la résidence du député et Washington ;

3° Une somme fixée à 125 shillings représentant les dépenses supplémentaires entraînées par le séjour dans la capitale.

Il est bien évident que si ces deux derniers éléments répondent bien à l'idée d'indemnité parlementaire, il n'en est pas de même du premier. Cette rétribution par son importance et par son mode de paiement a bien le caractère d'un véritable traitement.

de même les députés sont payés à partir de leur élection, celle-ci jouant le même rôle pour eux que la nomination pour les fonctionnaires.

Ce sont là des arguments que le député touche bien un salaire et non une indemnité. S'il fallait en ajouter un autre, ne le trouverait-on pas dans la fixité même de la somme allouée aux députés ? Autant en effet il est facile de comprendre qu'un salaire soit une somme fixe, tant par an ou tant par session, autant il est difficile de faire cadrer cette idée de fixité avec l'idée d'indemnité. Du moment qu'une indemnité est avant tout un remboursement d'avances faites par le mandataire, il n'est possible d'en déterminer le chiffre qu'une fois le mandat accompli, et ce chiffre variera avec la position sociale du député, la distance qu'il a à parcourir pour se rendre à la capitale, etc. Aussi nos anciens Etats ne payaient leurs députés en règle générale qu'à la fin des sessions, et cette solution était parfaitement logique à cette époque où le député n'était pas le représentant de la France, mais le mandataire du bailliage pour son ordre.

Aussi serait-il juste que dans nos lois constitutionnelles ou organiques, on remplaçât le mot *indemnité parlementaire* par le mot *traitement*, et ce qui serait bien plus important, qu'on assimilât à tous égards ce *traitement parlementaire* aux traitements des fonctionnaires publics. Malheureusement il n'en est pas ainsi. Tout en considérant l'indemnité parlementaire comme un

traitement en ce qui concerne ses caractères, son exigibilité, son mode de paiement, le législateur de 1875 n'a pas voulu pousser jusqu'au bout l'assimilation, et sur deux matières capitales, la *saisissabilité* et le *cumul*, il n'applique pas à l'indemnité parlementaire la règle des *traitements*.

Pour la saisissabilité l'article 17 de la loi organique du 30 novembre 1875 se contente de renvoyer aux articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 qui déclarent l'indemnité parlementaire saisissable pour le tout, et ne la fait pas bénéficier des dispositions de la loi du 21 ventôse an IX établissant au profit des fonctionnaires une insaisissabilité partielle.

En ce qui concerne le *cumul*, la solution donnée par la loi de 1849 par l'expédient de la *combinaison* est peut-être acceptable, mais elle est en contradiction avec la conception de salaire. Le législateur, pour être ogique avec lui-même, aurait dû faire l'application des règles du décret du 16 avril 1816 et des lois des 18 décembre 1848 et du 19 avril 1852.

Nous en dirons autant de la jurisprudence du Sénat qui refuse au sénateur invalidé le droit de toucher la part de son traitement correspondant au nombre de jours durant lesquels il est resté en fonctions. Du moment que le sénateur invalidé a pu jusqu'à son invalidation participer aux travaux de son Assemblée et que l'indemnité parlementaire a le caractère d'un traitement, c'est-à-dire de la rémunération d'un service rendu, il

n'y a aucune bonne raison pour adopter dans la Chambre *Haute* une règle différente de celle qui a été admise dans la Chambre *Basse*.

On voit par ces simples remarques combien il est regrettable que le législateur n'ait pas précisé davantage les caractères de l'*Indemnité* parlementaire et surtout qu'il ait cru devoir conserver une expression qui sera toujours une source de difficultés juridiques considérables.

Il nous reste à examiner une dernière question, celle de savoir quel doit être le *quantum* de l'*indemnité parlementaire*.

Ce *quantum*, n'a pas toujours été le même. Dans notre Ancien Droit, à raison des règles relatives au paiement de l'Indemnité Parlementaire, le montant des sommes dues à chaque Député était très variable. Il semble pourtant résulter des renseignements que nous possédons et que nous avons rappelés dans la première partie de notre travail¹, que cette indemnité était réglée d'une façon assez généreuse, et qu'aux Etats du xvi^e siècle par exemple, chaque député aurait touché en moyenne une somme de 15 livres par jour, ce qui représenterait aujourd'hui, en tenant compte de la baisse de l'argent, plus de 50 francs.

Sous la Révolution, les membres des Assemblées législatives touchèrent seulement 18 francs par jour, mais une loi du 12 janvier 1795 porta leur indemnité à 36 francs. Sous la Constitution de l'An III, les mem-

bres du Conseil des Anciens et ceux du Conseil des Cinq-cents reçurent à titre d'indemnité une quantité annuelle de 3.000 myriagrammes de blé qui fut remplacée quelques années plus tard par un versement fixe de 625 francs par mois, augmenté d'une indemnité à forfait pour frais de costume, de voyage, d'habillements.

Sous le premier Empire, les membres du Conseil législatif touchèrent 10.000 francs par an, les tribuns 15.000 francs, les Sénateurs 25.000 francs auxquels s'ajoutèrent la jouissance et les revenus des sénatoreries.

L'indemnité disparaît avec la Restauration. Elle reparut en 1848, mais elle ne fut plus que de 9.000 francs par an, et si pendant le second Empire elle s'éleva à 12.500 francs pour la session ordinaire avec un supplément de 2.500 francs pour les sessions extraordinaires, elle retombe au chiffre fixé par la Constituante de 1848 avec le Gouvernement de la Défense Nationale, et ce fut ce chiffre qui fut également adopté par la Constitution de 1875. La dernière modification résulta de la loi du 24 novembre 1906 qui porta à 15.000 francs la somme allouée aux députés et aux sénateurs.

La conclusion que l'on peut tirer de ce tableau, c'est qu'en laissant de côté la Restauration qui admit le principe de la gratuité du mandat législatif, ce fut sous le premier et le deuxième Empires que les députés et les sénateurs furent le mieux traités au point de vue de l'indemnité et sous la première Constituante qu'ils tou-

chèrent la rémunération la plus faible, cette rémunération était seulement de 18 francs par jour.

Que penser de l'augmentation d'indemnité résultant de la loi du 24 novembre 1906 ? Le rapport de M. Baudon, dans la séance du 22 novembre 1906, à la Chambre, dont nous avons cité les passages essentiels, est un document intéressant en ce sens qu'il cherche à montrer que l'indemnité de 9.000 francs allouée aux représentants de la nation n'était plus en rapport avec les conditions de l'existence telles qu'elles résultaient pour les députés des mœurs nouvelles. M. Baudon insiste surtout sur cet argument que si en droit le député est toujours resté le représentant de la France entière, à quelque circonscription qu'il appartienne, en fait, hélas, le lien qui l'attache à ses électeurs seuls devient tous les jours de plus en plus serré et de plus en plus impérieux. Obligé de se préoccuper de la question capitale pour lui de la réélection, il est amené de plus en plus à placer au-dessus de tout les intérêts de ses électeurs, à flatter leurs goûts, à aller au-devant de leurs désirs. Il est moralement contraint de faire partie des comités, des sociétés mutualistes, des amicales, des syndicats professionnels et agricoles, qui se sont multipliés dans sa circonscription, et ce n'est un secret pour personne qu'il dépense par an, en frais de correspondance avec ses électeurs, de 2.500 à 3.000 francs. Toute une série de charges nouvelles est née de ce changement dans les mœurs politiques, de cette collabora-

tion quotidienne entre les électeurs et ses élus, et il paraît juste que les pouvoirs publics en tiennent compte, en proportionnant l'indemnité allouée aux députés aux dépenses nouvelles qui leur incombent.

Quelque probante que paraisse cette argumentation, il ne faut pas hésiter, à notre avis, à regretter l'augmentation récente de l'indemnité parlementaire. La nécessité de rémunérer les Députés ne nous fait pas considérer cette augmentation comme nécessaire. De tous les pays du monde à l'heure actuelle, si nous exceptons l'Amérique, c'est en France que les Députés sont le mieux rétribués et nul n'ignore la valeur moindre de l'argent aux Etats-Unis. De plus cette augmentation ne se justifie ni au point de vue constitutionnel, ni au point de vue économique. Au point de vue constitutionnel, il est illogique de considérer les députés comme étant les chargés d'affaires de leurs électeurs, et il est imprudent dans leur intérêt même de sanctionner cette conception par une disposition légale.

Les constitutions de la Révolution ont dégagé à plusieurs reprises cette idée sur laquelle nous avons longuement insisté au cours de notre étude, que chaque député appartient non pas à la circonscription qui l'a élu, mais à la nation tout entière. Cette conception est aussi vraie de nos jours qu'elle l'était il y a cent ans, et nous en trouvons la preuve dans la disposition de l'article 13 de la loi organique du 30 novembre 1815 qui prohibe le mandat impératif. N'est-il pas, dès lors, sin-

gulièrement étrange de voir aussi bien à la Chambre qu'au Sénat des orateurs chercher à justifier un projet d'augmentation de l'indemnité par des considérants tirés de la nécessité d'une collaboration plus étroite des députés et de leurs électeurs, rappeler la nécessité pour les députés de faire partie des sociétés mutualistes, laisser comprendre en fin que ce seront les électeurs qui, plus ou moins directement, profiteront du relèvement de l'indemnité ?

Impossible à justifier sur le terrain constitutionnel, l'augmentation de l'indemnité peut-elle s'expliquer par des raisons économiques ? Pas davantage, semble-t-il.

On se plaint à répéter que la vie a une tendance à devenir plus chère, particulièrement à Paris. Il est certain que si l'on compare les prix de certaines denrées avec ce qu'ils étaient il y a une trentaine d'années, on constate une augmentation, pas aussi sensible cependant qu'on voudrait le prétendre ; mais, par contre, sur d'autres articles, les prix ont baissé, notamment sur les vêtements, les moyens de transports, la correspondance postale, les loyers même dans certains quartiers de Paris, ce qui fait qu'en fin de compte le coût de la vie à Paris n'est guère plus élevé, grâce à la concurrence, qu'il ne l'était vers 1875. D'ailleurs, à supposer qu'il y ait eu un renchérissement notable de ce côté, était-ce une raison pour augmenter l'indemnité parlementaire ? Oui, si on avait élevé en même temps les traitements des fonctionnaires de l'Etat et de tous les agents dépendants de

l'Etat, car si la vie est devenue plus chère pour les députés, elle l'est devenue aussi pour les magistrats, les administrateurs, les professeurs, etc. Non, puisque la situation budgétaire n'a pas permis (et comment l'aurait-elle pu) de faire bénéficier ces personnes d'une augmentation réservée aux seuls députés.

Peut-être estimera-t-on pour ces raisons qu'il eût été préférable de laisser les choses en l'état et d'attendre des temps meilleurs pour réaliser une réforme que l'opinion publique ne réclamait pas.

Peut-être aussi paraîtra-t-il qu'une partie de l'augmentation que les députés se sont allouée eût pu sans inconvénient être réservée à ceux des fonctionnaires qui, sans ressources personnelles, sont chargés de famille, et, pour cette raison, méritent plus que tous autres la sollicitude des pouvoirs publics.

Vu : le président de la thèse

CHAVEGRIN

Vu : le Doyen,

CH. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :

Pour le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

BONNARIC

BIBLIOGRAPHIE

- Augustin Thierry.* — Documents inédits pour servir à l'histoire de France, II, p. 863 et suivantes.
- Baron.* — Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire. Thèse de Paris, 1905.
- Bavelier.* — Essai historique sur le droit d'élection et sur les anciennes Assemblées représentatives de la France. Paris, 1874.
- Bernier.* — Documents inédits pour servir à l'histoire de France. (Journal de Masselin.)
- Bourquelot.* — Mémoires de la Société des Antiquaires de France, t. XVI.
- Duquitt.* — Droit constitutionnel, 1907, p. 802 et suivantes et *additions*, p. 1114.
- Duvergier de Hauranne.* — Histoire du gouvernement parlementaire en France. Paris, 1857-1871.
- Esmein.* — Eléments de Droit constitutionnel, 4^e édition.
— Histoire du Droit français, 6^e édition.
- Gloria.* — De l'indemnité parlementaire. Thèse de doctorat, Caen, 1902.
- Henri Martin.* — Histoire de France, t. VII.
- Hervieu.* — Recherches sur les premiers états généraux et les Assemblées représentatives pendant la première moitié du xiv^e siècle. Paris, 1879.
- Jèze.* — Chronique constitutionnelle et parlementaire d'Angleterre. Revue de Droit public et de Science politique en France et à l'étranger, 1905, p. 829 et suivantes ; 1906, p. 755 et suivantes.
- Labourée et Duval.* — Recueil des pièces originales et authentiques concernant la tenue des états généraux.

- Maistre* (Joseph de). — Considérations sur la France.
- Moreau*. — Pour le régime parlementaire, 1903.
- Moreau et Delpech*. — Les règlements des Assemblées législatives. V^o Indemnité parlementaire.
- Orlando*. — Revue de droit public, janvier 1895, p. 3.
- Philippon*. — Le mandat impératif. Paris, 1882.
- Picot*. — Histoire des états généraux.
- Compte rendu à l'Académie des Sciences morales et politiques, 1889, I, 307.
 - Documents inédits sur l'histoire de France, les Assemblées sous Philippe le Bel. Paris, 1901.
- Pierre*. — Histoire des Assemblées politiques en France du 5 mai 1789 au 3 mars 1876.
- Droit politique électoral et parlementaire avec supplément. Paris, 1906
- Riecker*. — Die Rechtliche Natur der Modernen Volksvertretung. Leipsig, 1892.
- Røderet*. — Louis XII et François I^{er}, t. I, ch. XIII.
- Roussel*. — Revue de droit public et de science politique. Paris, juillet-août 1900.
- Des indemnités à accorder aux conseillers généraux.
- Seignobos*. — Histoire politique de l'Europe contemporaine.
- Sieyès*. — Qu'est-ce que le tiers état ? Ed. Champion. Paris, 1888.
- Tocqueville* (de). — L'ancien régime et la Révolution. Paris, 1877.
- Victor Hugo*. — Histoire d'un crime.
- Viollet*. — Election des députés aux états généraux réunis en 1468 et 1484 à Tours. Paris, 1893.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	5

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

CHAPITRE I. — <i>L'indemnité parlementaire sous l'ancien régime</i>	9
A. — Le mandat législatif dans notre ancien droit	12
B. — De l'indemnité accordée aux députés aux états généraux	18
a) Par qui est due l'indemnité	22
b) Du montant de l'indemnité	28
c) Des impôts établis pour le paiement de l'indemnité	32
CHAPITRE II. — <i>L'indemnité parlementaire depuis la Révolution</i>	37
a) Constitution du 3 septembre 1791	48
b) Constitution du 5 fructidor an III	62
c) Constitution du 22 frimaire an VIII	66
d) Charte de 1814	68

e) Charte de 1830.....	78
f) Constitution de 1848.....	79
g) Constitution de 1852... ..	83
h) Constitution de 1875.....	86

DEUXIÈME PARTIE

CARACTÈRES DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE EN DROIT FRANÇAIS ACTUEL

CHAPITRE I. — <i>Du droit à l'indemnité</i>	103
CHAPITRE II —. <i>De la privation de l'indemnité</i>	111
CHAPITRE III. — <i>Du paiement de l'indemnité</i>	116
CHAPITRE IV. — <i>Du cumul</i>	118
CHAPITRE V. — <i>De la saisie</i>	133

TROISIÈME PARTIE

CRITIQUE DE L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

<i>Premier point.</i> — L'indemnité parlementaire est juste.....	145
<i>Deuxième point.</i> — L'indemnité n'a pas besoin d'être consacrée par les lois constitutionnelles...	163
<i>Troisième point.</i> — L'indemnité est un traitement. — Conséquences au point de vue juridique et au point de vue économique.....	164
BIBLIOGRAPHIE	175

